

Nueva agenda internacional de desarrollo, ¿nuevas perspectivas para América Latina y el Caribe?

New international development agenda: new prospects for Latin America and the Caribbean?

Sergio Tezanos Vázquez
Rafael Domínguez Martín

Resumen. En los albores del siglo XXI el sistema de cooperación internacional para el desarrollo se ha ido dotando de una nueva *arquitectura*, sustentada sobre dos *agendas internacionales de desarrollo* paralelas e íntimamente ligadas: la agenda de objetivos de desarrollo (promovida por NNUU y la estrategia de los ODM), y la agenda sobre eficacia de la ayuda (promovida por el CAD y la UE). La aplicación de esta estrategia ha demostrado el calado suficiente como para afectar a las perspectivas de participación de los países de América Latina y el Caribe en el sistema de cooperación internacional. El presente artículo revisa sucesivamente ambas agendas con la intención de evaluar su congruencia con los retos americanos de desarrollo y desvelar en qué medida afectan a sus perspectivas de participación en un sistema de ayuda al desarrollo cada vez más complejo.

Palabras clave. América Latina y el Caribe, agenda internacional de desarrollo, objetivos de desarrollo, eficacia de la ayuda, cooperación sur-sur

Abstract. Since the dawn of the 21st Century, the international system of development co-operation has been acquiring a new *architecture*, supported by two parallel and closely related *international development agendas*: the development goals agenda (promoted by the UN and the MDGs' strategy), and the aid effectiveness agenda (promoted by the DAC and the EU). The application of this strategy has proved to be sufficiently significant in order to affect the prospects of participation of Latin America and the Caribbean in the co-operation system. This paper shall successively revise both agendas with the intention of assessing the coherence with the American development challenges and revealing to what extent they are affecting its prospects of participation in a development aid system which is getting more complex.

Key words. Latin America and the Caribbean, international development agenda, development goals, aid effectiveness, South-South co-operation

Nueva agenda internacional de desarrollo, ¿nuevas perspectivas para América Latina y el Caribe?

Documentos de trabajo sobre cooperación y desarrollo 2009/01

Sergio Tezanos Vázquez

Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica

tezanoss@unican.es

Rafael Domínguez Martín

Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica

domingur@unican.es

El presente texto forma parte del proyecto de investigación “Las perspectivas de América Latina ante la nueva agenda global de desarrollo y la coordinación de las políticas geográficas de los donantes” que desarrolla la Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica, con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Los autores agradecen los comentarios y colaboración de Aitor Martínez de la Cueva Astigarraga en la elaboración de los datos estadísticos, así como los comentarios y aportaciones de José Antonio Sanahuja, Carlos Illán, Rogelio Madrueño Aguilar y María Rodríguez García. Los autores son responsables de los juicios y posibles errores.

Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica - Universidad de Cantabria

E.T.S. Caminos, Canales y Puertos

Centro de Desarrollo Tecnológico

Avenida de los Castros s/n

39005 Santander, SPAIN

© Sergio Tezanos Vázquez y Rafael Domínguez Martín

ISBN: 978-84-692-5557-5

La Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica no comparte necesariamente las opiniones expresadas en este trabajo, que son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

Índice

1. Introducción
2. Agenda de objetivos internacionales de desarrollo
 - 2.1- Génesis de los objetivos internacionales de desarrollo
 - 2.2- Potencialidades y riesgos de la agenda de objetivos de desarrollo
 - 2.3- Implicaciones para América Latina y el Caribe
3. Agenda internacional de eficacia de la ayuda
 - 3.1- Génesis de la agenda de eficacia de la ayuda
 - 3.2- Implicaciones para América Latina y el Caribe
4. Conclusiones
5. Referencias
6. Anexos
 - Anexo 1. Estrategias de reducción de la pobreza y planes de desarrollo nacionales en América Latina
 - Anexo 2. Selección de indicadores de los ODM por países de ALC

Abreviaturas

ALC	América Latina y el Caribe
AOD	Ayuda oficial al desarrollo
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
DERP	Documentos Estratégicos de Reducción de la Pobreza
DFID	Department for International Development
EEUU	Estados Unidos
FAN	Foro de Alto Nivel
FMI	Fondo Monetario Internacional
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación
NNUU	Naciones Unidas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ONGD	Organizaciones no Gubernamentales para el Desarrollo
PABA	Plan de Acción de Buenos Aires
PED	Países en desarrollo
PIB	Producto Interior Bruto
PMA	Países menos adelantados
PNB	Producto Nacional Bruto
PNUD	Plan de Naciones Unidas para el Desarrollo
PPME	Países Pobres Muy Endeudados
PRM	Países de renta media
UE	Unión Europea

1. Introducción

Con el tránsito al siglo XXI se está conformando una *nueva agenda internacional de desarrollo*, que ubica a la lucha contra la pobreza —entendida desde una perspectiva multidimensional— y a la eficacia de las actuaciones —la medida en que se logran los objetivos de desarrollo— como banderas de la acción solidaria internacional. El marco de acuerdos internacionales que guía las actuaciones de los distintos donantes ha sido muy variado, y hasta fechas muy recientes no se ha empezado a estandarizar un modelo que recoja los consensos alcanzados tras más de medio siglo de andadura de cooperación internacional, y sobre el que pueda articularse un sistema más ambicioso, basado en objetivos comunes de desarrollo y en directrices adecuadas para una gestión eficiente. En los albores de este nuevo siglo se han producido esfuerzos notables de coordinación internacional, que han ido conformando dos agendas paralelas: de una parte, la agenda promovida por NNUU en torno a la definición de unos objetivos universales de desarrollo (los llamados *Objetivos de Desarrollo del Milenio*, ODM); y, de otra parte, la agenda que pretende aumentar la eficacia de la ayuda, promovida por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), e impulsada recientemente por la Unión Europea (UE).

La aplicación de ambas agendas ha demostrado el calado suficiente como para afectar a las perspectivas de participación de los países de América Latina y el Caribe (ALC) en el sistema de cooperación internacional para el desarrollo. Así, la manifestación más evidente ha sido una modificación del “mapa de prioridades” de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), crecientemente focalizado en las regiones más pobres del Planeta y, consiguientemente, reduciendo su presencia en los países de desarrollo intermedio, en general, y en América, en particular. Esta dinámica de reasignación de los recursos se ha visto suavizada por la tendencia alcista experimentada por las cifras de AOD en el arranque del siglo XXI (superándose el umbral de los 100 mil millones de dólares desde 2005)¹. Sin embargo, el actual escenario de crisis económica mundial amenaza con menoscabar la “generosidad” de los países donantes —acuciados por crecientes déficit fiscales— y acrecentar la competencia en el uso de los recursos públicos de los países donantes. Se abre un nuevo horizonte en el que la recesión económica puede conformarse como un acicate formidable para los esfuerzos de articular un sistema de cooperación más eficaz —impulsados, primordialmente, por la *Declaración de París* y el *Consenso europeo de desarrollo*— que permita aumentar el impacto de los aun escasos recursos de ayuda, al tiempo que se estimulan las iniciativas americanas de cooperación sur-sur, que contribuyen a construir un sistema de cooperación más participativo y eficaz.

El hecho de que ALC sea una de las regiones más avanzadas en el cumplimiento de los ODM y además un área mayoritariamente de renta media (el 79% de los países se ubican en el intervalo de renta media, y dentro de estos, el 46,7% pertenecen al grupo de renta media-baja y el 53,3% restante al grupo de renta media-alta) tiende a enmascarar las importantes heterogeneidades y desigualdades existentes entre los países y al interior de los mismos, que actúan como rémoras del desarrollo humano. Por tanto, la agenda de desarrollo —tanto de objetivos, como de eficacia— pasa prioritariamente en ALC por atacar el problema de la desigualdad, que, además, oculta la pobreza.

En el presente artículo se revisan sucesivamente la agenda de objetivos internacionales de desarrollo y la agenda de eficacia de la ayuda, con la intención de evaluar su congruencia con los retos latinoamericanos y caribeños de desarrollo y desvelar en qué medida afectan a las

¹ Si bien los desembolsos de AOD se redujeron en los años 2006 y 2007, se ha experimentado un importante incremento en 2008 (hasta alcanzarse los 119.759 millones de dólares), coincidiendo con el arranque de la actual crisis financiera internacional.

perspectivas de participación de la región en un sistema de ayuda al desarrollo cada vez más complejo.

2. Agenda de objetivos internacionales de desarrollo

2.1- Génesis de los objetivos de desarrollo

A lo largo de la década de los 90 NNUU promovió una dinámica de Cumbres y Conferencias internacionales que abordaron diversos aspectos relacionados con el desarrollo humano. Estos encuentros generaron un compendio de objetivos mensurables que conformaron un incipiente marco doctrinal —consensuado entre países desarrollados y países en desarrollo (PED)— para las políticas internacionales de desarrollo. Entre otras reuniones, cabe destacar la *Conferencia sobre Educación* (Jomtien, en 1990), la *Cumbre en favor de la Infancia* (Nueva York, 1990), la *Cumbre para la Tierra* (Río de Janeiro, 1992), la *Conferencia sobre Derechos Humanos* (Viena, 1993), la *Conferencia sobre Población y Desarrollo* (El Cairo, 1994), la *Conferencia para el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo* (Barbados, 1994); la *Cumbre sobre Desarrollo Social* (Copenhague, 1995), la *Conferencia de la Mujer* (Pekín, 1995), la *Conferencia sobre Asentamientos Humanos* (HABITAT II, Estambul, 1996); la *Cumbre sobre Alimentación* (Roma, 1996) y la *Cumbre para la Tierra + 5* (Nueva York, 1997).

No obstante, los distintos objetivos de desarrollo que se acordaron en estos encuentros internacionales estaban escasamente articulados entre sí. Para vencer esta limitación, el CAD elaboró en 1996 un documento de carácter “estratégico”: *El papel de la cooperación para el desarrollo en los albores del siglo XXI*. El informe pretendía ofrecer una guía práctica para la política internacional de ayuda, y proclamaba en su preámbulo la intención de “reflexionar sobre las experiencias de los últimos 50 años en el ámbito de la cooperación para el desarrollo, e implementar las estrategias para el inicio del próximo siglo” (CAD, 1996, pág. 1). El CAD proponía una estrategia de cooperación sustentada en dos pilares fundamentales: la definición de unos objetivos comunes de desarrollo y la identificación de buenas prácticas para la gestión eficaz de la ayuda.

Respecto a los objetivos, el informe proponía un compendio integrado de siete indicadores cuantificables de desarrollo —heredados de los encuentros internacionales antes mencionados—, que se agrupaban en tres ámbitos distintos: “bienestar económico”, “desarrollo social” y “sostenibilidad medioambiental” (**Tabla 1**). Estos objetivos debían cumplirse en todos y cada uno de los PED, y su ambición era que impulsasen el conjunto del proceso de desarrollo, y no solamente las políticas de cooperación internacional. En congruencia, la eficacia de la ayuda debía evaluarse con relación a los “logros” obtenidos en términos de desarrollo, en vez de los “insumos” empleados (recursos canalizados). Asimismo se exhortaba a los donantes a que concedieran recursos suficientes de AOD, y se reconocía la necesidad de “ampliar las bases del sistema de cooperación”, incorporando a los países donantes del sur.

Cuatro años después de la publicación de este informe se reunieron en Ginebra los principales organismos multilaterales con competencias en desarrollo (Secretaría General de NNUU, OCDE, Banco Mundial y FMI) en la *Cumbre para el Desarrollo Social*. Como resultado suscribieron el documento titulado *2000. Un mundo mejor para todos*, en el que ratificaron sus compromisos con las siete *metas internacionales de desarrollo* propuestas por el CAD cuatro años antes.

Al final de ese mismo año NNUU celebró en Nueva York la *Cumbre del Milenio*, donde 189 países suscribieron la *Declaración del Milenio*, comprometiéndose a realizar el máximo esfuerzo

posible para avanzar en la reducción de la pobreza y el hambre, la promoción de la educación universal, la salud, la equidad de género, la autonomía de la mujer, la sostenibilidad ambiental, y el fomento de una asociación mundial para el desarrollo. Al tiempo, reafirmaron sus viejos compromisos en torno a la promoción de la paz, la seguridad, el desarme, los derechos humanos, la democracia, y el fortalecimiento y reforma del sistema de NNUU. La Declaración se enfocaba especialmente en superar los retos del desarrollo que afligen a los países de ingreso bajo, haciendo especial mención a los países de África subsahariana. A diferencia de los objetivos propuestos por el CAD en 1996 —que fueron aprobados únicamente por los 22 países donantes de la OCDE—, el texto contó con el apoyo unánime tanto de los países desarrollados, como de buena parte del mundo en desarrollo. La *Declaración del Milenio*, no obstante, sólo asumía el compromiso de cumplir los objetivos de desarrollo “globalmente”, sin especificar mayores ambiciones de aplicación país por país.

Tabla 1. Metas internacionales de desarrollo del CAD

Bienestar económico	
<i>Meta 1</i>	Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día (PPA)
Desarrollo social	
<i>Meta 2</i>	Asegurar la enseñanza primaria para todos los habitantes de todos los países en el año 2015
<i>Meta 3</i>	Lograr de aquí al año 2005 claros avances hacia la igualdad entre los sexos y el fortalecimiento de la autonomía de las mujeres, erradicando cualquier discriminación entre sexos en la enseñanza primaria y secundaria
<i>Meta 4</i>	Reducir en dos tercios la tasa de mortalidad de recién nacidos y de niños menores de 5 años, y en tres cuartas partes la tasa de mortalidad materna, antes de 2015
<i>Meta 5</i>	Ofrecer a todos los individuos en edad de procrear la oportunidad de acceder a los servicios de planificación familiar, lo más rápidamente posible, o como límite en el año 2015
Sostenibilidad y regeneración del medio ambiente	
<i>Meta 6</i>	Diseñar estrategias nacionales de sostenibilidad ambiental en cada país en desarrollo de aquí al año 2005 para invertir, antes de 2015, tanto a nivel nacional como mundial, la actual tendencia a derrochar los recursos medioambientales (bosques, recursos pesqueros, agua dulce, clima, suelos, biodiversidad, ozono estratosférico) y a acumular sustancias peligrosas y otros fenómenos importantes

Fuente: CAD (1996)

Un año más tarde el Secretario General de NNUU presentó a la Asamblea General una *Guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio*, en la que se identificaban ocho grandes objetivos —bautizados como *Objetivos de Desarrollo del Milenio* (ODM)—, que se desglosaban en 18 metas concretas con 48 indicadores mensurables para su seguimiento (**Tabla 2**). De este modo se pretendía focalizar la acción de la cooperación internacional bajo una única bandera —la *lucha contra la pobreza*, entendida en un sentido amplio de ausencia de capacidades, y no únicamente como una carencia de ingreso—, al tiempo que se facilitaba la construcción de un sistema de gestión de la ayuda vinculado a resultados —como ya propuso el CAD en 1996.

En realidad los ODM recuperan los siete objetivos de desarrollo enunciados por el CAD en 1996, e incorporan un objetivo adicional, de más difícil cuantificación que los anteriores, pero de mayor alcance transformador para el sistema de relaciones internacionales. Se trata del compromiso de construir una “asociación mundial para el desarrollo”, que promueva una reforma justa de las relaciones internacionales, garantizando la “buena gobernanza” y el desarrollo humano a escala global. Para ello, los PED se comprometieron a sanear sus economías, liderar sus propias estrategias de progreso y atender a las necesidades de sus ciudadanos. Por su parte, los países más ricos se comprometieron tanto a apoyar a los PED en los ámbitos del comercio, la deuda, la transferencia de tecnologías y el acceso a medicamentos, como a revisar sus políticas de ayuda para conceder especial atención a los países más pobres y vulnerables.

La construcción de la agenda de los ODM se ha ido completando en los últimos nueve años mediante la organización de diversas reuniones internacionales: unas enfocadas en generar

recursos adicionales para la financiación del desarrollo internacional, y otras encargadas de evaluar el progreso obtenido en la consecución de los objetivos.

Tabla 2. Objetivos, Metas e Indicadores de Desarrollo del Milenio

Objetivo 1	Reducir la pobreza extrema y el hambre
<i>Meta 1a</i>	Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día (PPA)
<i>Meta 1b</i>	Lograr empleo pleno y productivo, y trabajo decente para todos, incluyendo mujeres y jóvenes*
<i>Meta 1c</i>	Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre
Objetivo 2	Lograr la enseñanza primaria universal
<i>Meta 2b</i>	Asegurar que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza
Objetivo 3	Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer
<i>Meta 3a</i>	Eliminar las desigualdades entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para el año 2015
Objetivo 4	Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años
<i>Meta 4a</i>	Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años
Objetivo 5	Mejorar la salud materna
<i>Meta 5a</i>	Reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes
<i>Meta 5b</i>	Lograr, para el año 2015, el acceso universal a la salud reproductiva*
Objetivo 6	Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades
<i>Meta 6a</i>	Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA
<i>Meta 6b</i>	Lograr, para el año 2010, el acceso universal al tratamiento del VIH/SIDA de todas las personas que lo necesiten
<i>Meta 6c</i>	Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves
Objetivo 7	Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente
<i>Meta 7a</i>	Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente
<i>Meta 7b</i>	Reducir la pérdida de biodiversidad, alcanzando, para el año 2010, una reducción significativa de la tasa de pérdida*
<i>Meta 7c</i>	Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento
<i>Meta 7d</i>	Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios
Objetivo 8	Fomentar una alianza mundial para el desarrollo
<i>Meta 8a</i>	Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio [Incluye el compromiso de lograr una buena gestión de los asuntos públicos, el desarrollo y la reducción de la pobreza, en los planos nacional e internacional]
<i>Meta 8b</i>	Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados [Incluye el acceso libre de aranceles y cupos de las exportaciones de los países menos adelantados; el programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME) y la cancelación de la deuda bilateral oficial, y la concesión de una AOD más generosa a los países que hayan expresado su determinación de reducir la
<i>Meta 8c</i>	Atender las necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral y de los pequeños Estados insulares en
<i>Meta 8d</i>	Abordar en todas sus dimensiones los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de hacer la deuda sostenible a largo plazo
<i>Meta 8e</i>	En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a medicamentos esenciales en los países en desarrollo a precios asequibles
<i>Meta 8f</i>	En colaboración con el sector privado, dar acceso a los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular los de las tecnologías de la información y de las comunicaciones

Fuente: NNUU (2009)

* Metas incluidas en la *Conferencia del Milenio +5*

Respecto a las primeras, dado que la *Cumbre del Milenio* no estableció compromisos concretos sobre financiación de los ODM, NNUU ha promovido dos conferencias internacionales para movilizar recursos públicos adicionales: la *Conferencia sobre Financiación del Desarrollo* (Monterrey, 2002) y la *Conferencia de Seguimiento sobre Financiación del Desarrollo* (Doha, 2008). En ambos encuentros se acordaron ampliar las oportunidades de desarrollo que encierran las relaciones económicas internacionales y renovar el compromiso con una ayuda más vigorosa y eficaz, orientada hacia el cumplimiento de los ODM. No obstante, el contexto económico de crisis en que se realizó la segunda de las conferencias ha motivado un cambio en la actitud de los donantes de la OCDE. Numerosos países han re-ratificado —no sin ciertas reticencias— sus viejos compromisos de destinar para 2015 el 0,7% de su PNB a AOD (con la meta intermedia de alcanzar el 0,5% en 2010), y de atender especialmente a los países menos adelantados (desembolsándoles una cantidad de AOD que suponga entre el 0,15% y el 0,2% del PNB del donante). En concreto, los países de la UE —que son, en conjunto, los principales financiadores

del sistema— se han comprometido colectivamente a incrementar sus esfuerzos de AOD. En cambio, EEUU y Japón (dos de los países donantes más grandes en términos absolutos) no han acordado hasta la fecha compromisos significativos de incremento, lo cual merma las expectativas de alcanzar el volumen deseado de ayuda.

En términos agregados, la Conferencia de Monterrey logró impulsar los desembolsos de AOD, que aumentaron hasta los 107 mil millones de dólares en 2005, en buena medida como consecuencia de las abultadas operaciones de alivio de la deuda practicadas ese año². Sin embargo, esta tendencia expansiva de la ayuda se revirtió en los dos años siguientes, como consecuencia de la reducción de los esfuerzos de buena parte de los donantes, aun a pesar de los compromisos de incremento reiterados en diversos encuentros (como la reunión del Consejo Europeo celebrada en 2008, las sucesivas reuniones del G8 celebradas en Gleneagles en 2005, en Heiligendamm en 2007 y en Hokkaido en 2008, o la reciente reunión del G-20 en Londres). Algunos donantes —como Francia, Italia e Irlanda— han anunciado ya recortes en sus presupuestos de ayuda. Ante este panorama, la reciente *Declaración de Doha* alertó de que “[...] la comunidad internacional se enfrenta actualmente al desafío que suponen para el desarrollo las graves consecuencias de múltiples crisis y problemas globales interrelacionados, como el aumento de la inseguridad alimentaria, la volatilidad de los precios de la energía y los productos básicos, el cambio climático y una crisis financiera global, así como la falta de resultados que ha habido, hasta ahora, en las negociaciones comerciales multilaterales y la pérdida de confianza en el sistema económico internacional” (NNUU, 2008, págs. 2-3). No obstante, el año 2008 arrojó un balance agregado de formidable incremento en los desembolsos de ayuda, que rompió el ciclo contractivo de los dos años anteriores, alcanzándose la cifra histórica de los 119.759 millones de dólares (lo que supone un incremento de más del 10%, en términos reales, respecto del 2007), como consecuencia de la expansión de los presupuestos de AOD de seis países donantes (por orden de magnitud, EEUU, Reino Unido, España, Alemania, Japón y Canadá)³. Además, previendo unas escasas expectativas de incremento de la AOD de los países de la OCDE en tiempos de crisis económica, la *Declaración de Doha* ensalzó la importancia y complementariedad que debe desempeñar la cooperación sur-sur, al tiempo que alertó sobre la necesidad de mejorar la “calidad de la ayuda” desembolsada por los donantes —aspectos que serán abordados en secciones ulteriores.

Con el ánimo de recabar recursos adicionales para el desarrollo que no salieran directamente del erario público de los países desarrollados, NNUU organizó la *Cumbre contra el Hambre y la Pobreza* (Nueva York, 2004) en la que se debatieron nuevos y viejos mecanismos de financiación que permitieran, en principio, incrementar la AOD en 50.000 millones de dólares anualmente⁴. No obstante, la cumbre finalizó sin alcanzarse ningún compromiso para la implantación de alguna medida concreta —en parte por que EEUU y Japón no accedieron a establecer ningún compromiso firme.

Respecto a las conferencias de seguimiento de los ODM, dos se han celebrado hasta la fecha: la *Cumbre del Milenio+5* y la *Reunión de Alto Nivel sobre los ODM* (Nueva York, 2005 y 2008). La primera constató el frustrante ritmo de “progreso” experimentado a nivel global. Al tiempo, se

² Especialmente destacados fueron los alivios de la deuda practicados a Iraq y Nigeria.

³ Se trata además de seis de las mayores economías del mundo lo que supone que incrementos modestos en sus cifras de esfuerzos relativos (AOD/PNB) se traduzcan en una expansión notable de los desembolsos de ayuda.

⁴ Algunas de las propuestas más destacadas fueron: i) impuestos sobre las transacciones financieras (internacionales y nacionales) que incluya el pago de nóminas y el cobro de facturas; ii) impuestos sobre ciertas ventas de armas; iii) emisión de deuda pública para financiar AOD (como la *International Financial Facility* propuesta por el DFID); iv) lucha contra la evasión fiscal y los paraísos fiscales; v) mejora de la canalización de las remesas; vi) contribuciones voluntarias mediante tarjetas de crédito de NNUU vinculadas a la financiación de los ODM; y, vi) creación de fondos de inversión “éticos”.

acordó ampliar el ámbito geográfico de aplicación de los objetivos, que debía trascender de una escala global —agregada—, para aplicarse por regiones y países —cobertura universal—. Basándose en el estudio titulado *Invirtiendo en el desarrollo: un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, que el Secretario General de NNUU había encargado al equipo del *Proyecto del Milenio* dirigido por Jeffrey Sachs, se hacía un llamamiento a incrementar paulatinamente la AOD, hasta alcanzarse en 2015 los 195.000 millones de dólares necesarios para sufragar el coste de cumplir todos los ODM, en todas las regiones del mundo. Por su parte, la última reunión celebrada en 2008 ha constatado —de nuevo— el decepcionante avance hacia los ODM, una vez superado el meridiano temporal de la estrategia. Si bien se afirma que aun es posible lograr los objetivos, se alerta de la necesidad de desplegar un “esfuerzo inquebrantable, colectivo y de largo plazo” que compense el tiempo y las oportunidades perdidas hasta ahora, y que afronte además tres dificultades adicionales del contexto actual: la recesión económica mundial, la crisis en la seguridad alimentaria y el agravamiento del cambio climático. Como resultado, se renovaron los compromisos con los ODM y se acordaron aportar 16.000 millones de dólares adicionales de AOD —incluidos unos 1.600 millones para reforzar la seguridad alimentaria, 4.500 millones para financiar programas de educación y 3.000 millones para luchar contra la malaria— que han contribuido a la expansión de los desembolsos experimentada en 2008.

Al tiempo, esta dinámica de encuentros internacionales que han ido dando cuerpo a la agenda de los ODM se ha visto respaldada por dos iniciativas internacionales que secundan la estrategia de la lucha contra la pobreza:

En primer lugar, diversos organismos internacionales han contribuido a construir las bases doctrinales de la estrategia de lucha contra la pobreza. Algunos de los documentos más relevante han sido el *Informe de desarrollo humano* del PNUD (1997) titulado *Desarrollo humano para erradicar la pobreza*, el *Informe de desarrollo mundial 2000/1* del Banco Mundial (2000) titulado *La lucha contra la pobreza*, y las *Directrices del CAD sobre la reducción de la pobreza* (2001). Estos documentos han contribuido a divulgar el conocimiento disponible sobre la naturaleza multidimensional de la pobreza, y sobre los distintos enfoques y políticas de desarrollo que se han revelado más eficaces para combatirla.

En segundo lugar, el FMI y el Banco Mundial promovieron la creación de un mecanismo para operacionalizar las estrategias de reducción de la pobreza y consecución de los ODM a nivel país: los llamados *documentos estratégicos de reducción de la pobreza* (DERP). Los DERP nacen al amparo de la *Iniciativa PPME reforzada* de 1999 (*Iniciativa para la Reducción de la Deuda de los Países Pobres Muy Endeudados*); constituyen planes trienales que detallan, por una parte, las políticas macroeconómicas y sociales para promover un proceso de crecimiento sostenido que reduzca la pobreza, y, por otra parte, las principales fuentes de financiación de que dispone el país y las necesidades de recursos externos. La definición de los DERP está liderada —en principio— por los propios PED, con la participación de la sociedad civil y con asesoramiento del FMI, el Banco Mundial y otros donantes. Estos documentos han contribuido a operacionalizar la agenda de los ODM, si bien su alcance resulta relativamente reducido, puesto que abarca tan sólo a los 65 PED beneficiarios de iniciativas multilaterales de alivio de la deuda. Sin embargo, en los últimos años muchos países, animados por la comunidad de donantes, han comenzado a elaborar planes estratégicos de desarrollo que constituyen las bases de asociación sobre las que se deben alinear los donantes. En concreto, en ALC la práctica totalidad de los países cuenta con estrategias nacionales de desarrollo —aunque tan sólo siete países disponen de DERP: Bolivia, Dominica, Granada, Guyana, Honduras, Nicaragua y Haití⁵ (**Anexo 1**).

⁵ De estos siete países beneficiarios de la iniciativa PPME reforzada, sólo cinco participan en la iniciativa de alivio de la deuda del Banco Interamericano de Desarrollo: Bolivia, Guyana, Honduras, Nicaragua y Haití.

Para concluir este repaso panorámico de la génesis de la agenda de objetivos de desarrollo, cabe señalar que, a la par que la comunidad internacional ha puesto en práctica la estrategia de los ODM, se han ido proponiendo agendas alternativas de desarrollo, que tratan de llenar las “lagunas” de la “estrategia dominante”, definiendo las políticas y los procesos (actividades) conducentes al desarrollo, y no tanto los *outcomes* (resultados o impactos) y *outputs* (productos) de desarrollo mismo. Dos propuestas de especial relevancia han sido la llamada *Agenda de Barcelona para el desarrollo* (2004) y el *Consenso de Copenhague* (con sus dos ediciones, 2004 y 2008). Ambos foros han estado protagonizados por economistas —exclusivamente economistas— de prestigio internacional —mayoritariamente de países desarrollados— que han tratado de identificar cuáles son las políticas prioritarias de desarrollo.

De una parte, la *Agenda de Barcelona* propuso el boceto de una estrategia económica de desarrollo —estrategia que había sido vagamente perfilada en los ODM— que debía basarse en siete reformas prioritarias:

- i. Fortalecer las instituciones y el buen funcionamiento de una economía de mercado en la que participe activamente el sector público, y potenciar la distribución equitativa de la renta.
- ii. Los PED deben implementar políticas macroeconómicas anticíclicas, y los organismos financieros internacionales deben alentarlos en esta tarea.
- iii. Respetar y potenciar la autonomía de los PED para diseñar sus propias políticas de desarrollo, adaptadas a sus circunstancias específicas. Para ello resulta prioritario identificar las principales restricciones del crecimiento e implementar políticas microeconómicas y macroeconómicas adecuadas para mitigarlas.
- iv. Concluir con éxito las negociaciones comerciales de la *Ronda de Doha para el desarrollo* de la OMC, para ofrecer mayores oportunidades de crecimiento mundial —especialmente a los PED.
- v. Reformar la arquitectura financiera internacional para resolver los fallos de los mercados financieros privados —especialmente la volatilidad de los flujos financieros.
- vi. Permitir el aumento de los flujos migratorios internacionales, así como promover el uso de las remesas como fuente de financiación adicional y mejorar los derechos de los inmigrantes para garantizar su integración social y laboral en los países de acogida.
- vii. Implementar políticas de desarrollo medioambientalmente sostenibles, a nivel global y nacional.

Por su parte, el *Consenso de Copenhague* trató de aportar un conjunto de soluciones concretas a 10 de los grandes retos que afronta la humanidad: la contaminación del aire, los conflictos, las pandemias, el calentamiento global, la malnutrición y el hambre, la provisión de agua y servicios de saneamiento, la reducción de las barreras al comercio internacional, el terrorismo y las desigualdades de género. Para ello, se reunió a un panel de ocho economistas de reconocido prestigio (entre los que se contaban cinco premios Nobel) para que discutieran en torno a 30 políticas (más concretas que las propuestas en la *Agenda de Barcelona*) que habían sido previamente elaboradas por equipos especializados en cada materia. El panel estableció un *ranking* de prioridades en la aplicación de dichas políticas, basándose en la ratio coste-beneficio que ofrece cada una de ellas, al tiempo que alertó de la importancia que el contexto institucional y la gobernanza tienen para la eficaz implementación de las políticas (**Tabla 3**). A su vez, el panel tuvo que enfrentarse al problema económico básico de asignar unos recursos escasos (75 mil millones de dólares a lo largo de cuatro años) para la financiación del desarrollo internacional. Con esta restricción presupuestaria, de las 13 políticas que mayor relación coste-beneficio ofrecen, cinco se refieren a la lucha contra la malnutrición y otras cuatro a la prevención de pandemias (véase la última columna de la **Tabla 3**). Al tiempo, se identificó que la segunda política más prioritaria era la conclusión exitosa de la *Ronda de Doha* (como ya recomendó la

Agenda de Barcelona). Destaca, no obstante, que entre las prioridades no figurara ninguno de los aspectos relativos al medio ambiente (calentamiento global, polución atmosférica, o agua), así como otros retos a los que actualmente la agenda política internacional concede especial importancia, como es el terrorismo. O, en definitiva, aun más destacado resulta el hecho de que no existan mayores coincidencias entre las siete prioridades señaladas por la *Agenda de Barcelona* y las 13 del *Consenso de Copenhague*, lo que da buena cuenta de lo abierto que permanece el debate sobre la fijación de objetivos de desarrollo.

Tabla 3. Políticas de desarrollo y asignación de la ayuda propuestas por el Consenso de Copenhague

SOLUCIÓN	PROBLEMA	Asignación cuatrienal (total 75.000\$ millones)
1 Suplementos de micro nutrientes para niños (vitamina A y zinc)	Desnutrición	240
2 Agenda de desarrollo de Doha	Comercio Internacional	0
3 Fortificación de micro nutrientes (hierro y sal yodada)	Desnutrición	1.144
4 Expansión de la inmunización para niños	Enfermedades	4.000
5 Biofortificación	Desnutrición	240
6 Desparasitado y otros programas de nutrición escolar	Desnutrición y Educación	108
7 Reducir el costo de escolaridad	Educación	21.600
8 Aumentar y mejorar la educación de niñas	Mujeres	24.000
9 Promoción de nutrición basa en la comunidad	Desnutrición	3.192
10 Proveer apoyo para rol reproductivo de la mujer	Mujer	16.000
11 Tratamiento del ataque cardíaco agudo	Enfermedades	800
12 Prevención de la malaria y tratamiento	Enfermedades	2.000
13 Tuberculosis (hallazgo de casos y tratamiento)	Enfermedades	1.676
14 I+D en energía de tecnologías de bajo carbono	Calentamiento global	
15 Filtros de arena y biológicos para el agua potable	Agua	
16 Abastecimiento de agua rural	Agua	
17 Transferencias condicionales de dinero efectivo	Educación	
18 Mantenimiento de la paz en países post-conflicto	Conflictos	
19 Prevención combinada del HIV	Enfermedades	
20 Campaña de sanidad total	Agua	
21 Mejorar la capacidad quirúrgica en hospitales locales	Enfermedades	
22 Micro finanzas	Mujeres	
23 Mejoramiento de estufas	Polución aérea	
24 Gran represa multipropósito en África	Agua	
25 Inspección y mantenimiento de vehículos diesel	Polución aérea	
26 Diesel de bajo azufre para vehículos urbanos	Polución urbana	
27 Tecnología control de partículas en vehículos Diesel	Polución aérea	
28 Impuesto al tabaco	Enfermedades	
29 I+D y mitigación	Calentamiento global	
30 Sólo mitigación	Calentamiento global	

Fuente: Consenso de Copenhague (2008)

En suma, en los últimos tiempos la comunidad internacional ha ido consensuando la necesidad de definir una agenda de objetivos concretos de desarrollo. Si bien dicha agenda se ha visto dominada por los ODM, no está exenta de visiones estratégicas alternativas —e incluso discordantes— de las metas y políticas que deben conformar la agenda de desarrollo. Algunas de las críticas y de las disidencias responden a las potencialidades y riesgos que la agenda dominante de los ODM plantea a las políticas internacionales de solidaridad, como se analizará en el epígrafe siguiente.

2.2- Potencialidades y riesgos de la agenda de objetivos de desarrollo

La adopción de un esquema de objetivos como guía de las políticas de desarrollo aporta indudables “potencialidades” al sistema de cooperación internacional. Entre otras, cabe destacar cinco aspectos especialmente relevantes:

En primer lugar, los ODM nacen con la vocación de definir una estrategia de desarrollo consensuada, que resulte operativa y factible, y que mejore la gestión de las políticas de desarrollo, tanto a nivel nacional, como internacional. En concreto, a nivel nacional la fijación de objetivos alienta el debate sobre las estrategias alternativas de desarrollo e impulsa su posterior implantación; ayuda a cuantificar los recursos necesarios (tanto domésticos como externos); y facilita la rendición de cuentas por parte de los responsables políticos. A nivel internacional, la fijación de objetivos anima un cambio en la cultura organizativa que facilita la coordinación entre los distintos actores (del norte y del sur), reduciendo ineficiencias y solapamientos; contribuye a identificar las políticas internacionales que resultan incoherentes con los objetivos acordados; y facilita el seguimiento y la evaluación de las actuaciones realizadas, introduciendo márgenes para la rectificación y la mejora de aquellas prácticas que se muestren ineficaces o contraproducentes⁶.

En segundo lugar, los ODM desempeñan un papel político relevante en la movilización de apoyos a favor de la cooperación internacional y en la generación de una conciencia ciudadana solidaria a escala global. Al tiempo, los ODM han conseguido un eco internacional inusitado y un respaldo social sin precedentes, en parte debido a la exitosa campaña de *marketing* realizada por los distintos organismos internacionales, países donantes y ONGD que secundan la campaña.

En tercer lugar, los ODM constituyen una “carta de ciudadanía” asociada a las personas, sin distinción de origen, credo, raza o sexo, con lo que se transita de un sistema de cooperación basado en las necesidades a otro basado en derechos (Alonso, 2005). Todos los países suscriben unas conquistas sociales que se consideran irrenunciables y que constituyen unos mínimos de dignidad humana a cuyo cumplimiento se compromete, de manera cooperativa, la comunidad internacional.

En cuarto lugar, varias de las metas de desarrollo están interrelacionadas —especialmente aquellas que atañen a indicadores sociales— por lo que su avance conjunto se puede ver coadyuvado, generándose un círculo virtuoso de desarrollo.

Por último, dado el especial énfasis otorgado a los países más pobres, los ODM suavizan la influencia de los intereses no-altruistas de política exterior de los países donantes en la asignación geográfica de la ayuda (Tezanos, 2008a). En este sentido, se puede detectar ya cierto cambio en el *mapamundi* de la ayuda, como revela el hecho de que los países de ingreso bajo recibieran el 41,1% de la AOD en los siete años posteriores a la Declaración del Milenio, frente al 36,1% que recibieron en el periodo anterior (1994-2000)⁷.

La experiencia vivida en los ocho últimos años de cooperación internacional al amparo de los ODM arroja avances notables a nivel global, como demuestran los éxitos conseguidos en términos de reducción de la pobreza, vacunación contra el sarampión, prevención del paludismo

⁶ Asimismo, la fijación de objetivos de desarrollo permite conformar un sistema de incentivos que recompense a los países que mayores avances (o esfuerzos) demuestren en su consecución. No obstante, hasta la fecha la estrategia de los ODM ha motivado un comportamiento bien distinto por parte de los donantes, en la medida en que se han focalizado las ayudas en los países con menores expectativas de cumplimiento. Puede que la salvedad la represente en un futuro la Comisión Europea, que prevé incorporar a su sistema de ayuda un “contrato ODM” que premie a los PED más comprometidos con el logro de los objetivos (véase más adelante apartados 3.1 y 3.2).

⁷ Cálculos con dólares constantes de 2006 (CAD, 2009).

y reducción del servicio de la deuda externa. No obstante, el grado de consecución de los objetivos ofrece un balance con claroscuros, en el que los avances se distribuyen de manera preocupantemente desigual entre las distintas regiones: así, aunque ninguna de las 10 áreas geográficas del mundo está en camino de cumplir todos los ODM, Asia oriental y América Latina se muestran más próximas a hacerlo (**Tabla 4**). El resto de regiones avanza de manera dispar hacia la consecución de unos pocos objetivos y, en concreto, África subsahariana no parece encaminarse a cumplir ninguno. Por tanto queda pendiente un largo camino por recorrer para dar cumplimiento, de manera “equilibrada”, a los ODM. A mitad de periodo, buena parte del mundo en desarrollo presenta carencias extremas: así, la cuarta parte de los niños están desnutridos; casi dos tercios de las mujeres empleadas tienen trabajos vulnerables; más de un tercio de la población urbana vive en infraviviendas; más de medio millón de mujeres mueren cada año por complicaciones prevenibles o tratables durante el embarazo o el parto; y 2.500 millones de personas —casi la mitad de la población de los PED— viven sin servicios de saneamiento mejorados. O, en definitiva, continúa agravándose el cambio climático como consecuencia de la escalada imparable de emisiones de CO₂.

En buena parte, este frustrante ritmo de avance responde a las limitaciones que el contexto internacional impone a los ODM. Tres factores especialmente relevantes que condicionaran las expectativas de cumplimiento son el ritmo y la calidad del crecimiento que experimenten los PED en los próximos años⁸, el volumen y la eficacia de la ayuda que movilice la comunidad internacional y los cambios que se acometan en el sistema de relaciones internacionales para facilitar el progreso del mundo en desarrollo. El contexto de crisis económica internacional que vivimos en estos momentos está afectando negativamente al primero de los factores, en la medida en que se ha ralentizado el ritmo de crecimiento de los PED; no obstante —como se dijo anteriormente— la comunidad de donantes han tratado de contrarrestar el “contagio” de la recesión económica al mundo en desarrollo por medio de mayores desembolsos de ayuda, lo que podría actuar como un recurso contra-cíclico. Respecto al entorno internacional, resulta crucial para el devenir de los ODM que se reforme el sistema de relaciones internacionales para repartir de manera más equilibrada y justa las oportunidades de progreso. Para ello habrán de reformarse las políticas internacionales que resultan incoherentes con los objetivos de desarrollo globalmente acordados, lo cual atañe especialmente a los marcos regulatorios del comercio, los flujos financieros y migratorios, o, en fin, los riesgos asociados al cambio climático y los conflictos armados.

Al margen de estas limitaciones del contexto internacional, la validez de la agenda definida por los ODM ha sido criticada desde diversas instancias por entenderse que aporta “riesgos” indeseados para el sistema de cooperación. En primer lugar, existe un conjunto de riesgos derivados de la definición de una agenda internacional de desarrollo estructurada sobre unos objetivos concretos. En segundo lugar, existe un conjunto de limitaciones asociadas a una incorrecta definición de los objetivos.

⁸ Bourguignon *et al.* (2008) demuestran que para conseguir un progreso sostenible en los ODM resulta necesario garantizar el crecimiento económico del mundo en desarrollo.

Tabla 4. Progreso estimado de los ODM por regiones geográficas

Objetivos y metas	África		Asia				Oceanía	América Latina y el Caribe	Comunidad de Estados Independientes	
	Norte	Subsahariana	Este	Sudeste	Sur	Oeste			Europa	Asia
OBJETIVO 1 | Erradicar la pobreza extrema y el hambre										
Reducir a la mitad la pobreza extrema	nivel de pobreza bajo	nivel de pobreza muy alto	nivel de pobreza moderado	nivel de pobreza moderado	nivel de pobreza muy alto	nivel de pobreza bajo	---	nivel de pobreza moderado	nivel de pobreza bajo	nivel de pobreza bajo
Empleo productivo y decente	déficit alto de trabajo decente (jóvenes y mujeres), productividad moderada	déficit muy alto de trabajo decente (mujeres), productividad muy baja	déficit alto de trabajo decente (jóvenes), productividad moderada	déficit alto de trabajo decente (mujeres), productividad baja	déficit muy alto de trabajo decente (mujeres), productividad baja	déficit muy alto de trabajo decente (jóvenes y mujeres), productividad moderada	déficit muy alto de trabajo decente (jóvenes), productividad muy baja	déficit bajo de trabajo decente (mujeres), productividad moderada	déficit bajo de trabajo decente, productividad moderada	déficit bajo de trabajo decente (jóvenes), productividad moderada
Reducir el hambre a la mitad	nivel de hambre muy bajo	nivel de hambre muy alto	nivel de hambre moderado	nivel de hambre moderado	nivel de hambre alto	nivel de hambre moderado	nivel de hambre moderado	nivel de hambre moderado	nivel de hambre muy bajo	nivel de hambre alto
OBJETIVO 2 | Lograr la enseñanza primaria universal										
Enseñanza primaria universal	nivel de matriculación alto	nivel de matriculación bajo	nivel de matriculación alto	nivel de matriculación alto	nivel de matriculación alto	nivel de matriculación moderado	---	nivel de matriculación alto	nivel de matriculación alto	nivel de matriculación alto
OBJETIVO 3 | Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer										
Igualdad en la matriculación de niñas en centros de enseñanza primaria	cercana a la paridad	casi cercana a la paridad	paridad	paridad	paridad	cercana a la paridad	casi cercana a la paridad	paridad	paridad	paridad
Porcentaje de mujeres con trabajo remunerado	porcentaje bajo	porcentaje medio	porcentaje alto	porcentaje medio	porcentaje bajo	porcentaje bajo	porcentaje medio	porcentaje alto	porcentaje alto	porcentaje alto
Igualdad de representación femenina en los parlamentos nacionales	representación muy baja	representación baja	representación moderada	representación baja	representación baja	representación muy baja	representación muy baja	representación moderada	representación baja	representación baja
OBJETIVO 4 | Reducir la mortalidad de niños menores de 5 años										
Reducir en dos terceras partes la mortalidad en menores de cinco años	mortalidad baja	mortalidad muy alta	mortalidad baja	mortalidad baja	mortalidad alta	mortalidad moderada	mortalidad moderada	mortalidad baja	mortalidad baja	mortalidad moderada
Vacunación contra el sarampión	cobertura alta	cobertura moderada	cobertura alta	cobertura moderada	cobertura baja	cobertura moderada	cobertura moderada	cobertura alta	cobertura alta	cobertura alta
OBJETIVO 5 | Mejorar la salud materna										
Reducir la mortalidad materna en tres cuartas partes*	mortalidad moderada	mortalidad muy alta	mortalidad baja	mortalidad alta	mortalidad alta	mortalidad moderada	mortalidad alta	mortalidad moderada	mortalidad baja	mortalidad baja
Acceso a servicios de salud reproductiva	acceso moderado	acceso bajo	acceso alto	acceso moderado	acceso moderado	acceso moderado	acceso bajo	acceso alto	acceso alto	acceso moderado
OBJETIVO 6 | Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades										
Detener y comenzar a reducir la propagación del VIH/SIDA	prevalencia baja	prevalencia alta	prevalencia baja	prevalencia baja	prevalencia baja	prevalencia baja	prevalencia moderada	prevalencia moderada	prevalencia moderada	prevalencia baja
Detener y comenzar a reducir la propagación de la tuberculosis	mortalidad baja	mortalidad alta	mortalidad baja	mortalidad moderada	mortalidad moderada	mortalidad baja	mortalidad moderada	mortalidad baja	mortalidad moderada	mortalidad moderada
OBJETIVO 7 | Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente										
Reducir la pérdida de bosques	superficie forestal baja	superficie forestal media	superficie forestal media	superficie forestal alta	superficie forestal media	superficie forestal baja	superficie forestal alta	superficie forestal alta	superficie forestal alta	superficie forestal baja
Reducir a la mitad la proporción de personas sin acceso a fuentes mejoradas de agua potable	cobertura alta	cobertura baja	cobertura moderada	cobertura moderada	cobertura moderada	cobertura alta	cobertura baja	cobertura alta	cobertura alta	cobertura moderada
Reducir a la mitad proporción de personas sin acceso a servicios de saneamiento mejorados	cobertura moderada	cobertura muy baja	cobertura baja	cobertura baja	cobertura muy baja	cobertura moderada	cobertura baja	cobertura moderada	cobertura moderada	cobertura alta
Mejorar la vida de los habitantes de tugurios	proporción moderada de habitantes de tugurios	proporción muy alta de habitantes de tugurios	proporción alta de habitantes de tugurios	proporción moderada de habitantes de tugurios	proporción alta de habitantes de tugurios	proporción moderada de habitantes de tugurios	proporción moderada de habitantes de tugurios	proporción moderada de habitantes de tugurios	proporción baja de habitantes de tugurios	proporción moderada de habitantes de tugurios
OBJETIVO 8 | Fomentar una alianza mundial para el desarrollo										
Usuarios de Internet	acceso moderado	acceso muy bajo	acceso moderado	acceso bajo	acceso bajo	acceso moderado	acceso bajo	acceso alto	acceso alto	acceso bajo

Esta tabla de progreso presenta la información en dos niveles. Las palabras en cada una de las casillas indican el nivel actual de cumplimiento de la meta. Los colores muestran la tendencia hacia el logro de la meta según se indica en la siguiente leyenda:

- Ya alcanzó la meta o está muy cerca de alcanzarla.
- Progreso suficiente para alcanzar la meta si se mantiene la tendencia prevaleciente.
- Progreso insuficiente para alcanzar la meta si se mantiene la tendencia prevaleciente.
- No se observa progreso ni deterioro.
- Insuficiencia o falta de datos.

* Los datos disponibles para mortalidad materna no permiten hacer un análisis de tendencia. El progreso expresado en la tabla ha sido calculado por la agencia responsable sobre la base de indicadores indirectos.

Fuente: NNUU (2009).

Respecto a los riesgos que conlleva definir la agenda internacional de desarrollo basándose en objetivos concretos, cabe señalar cuatro especialmente relevantes:

- i. La fijación de objetivos de desarrollo plantea el riesgo de alentar un “enfoque reduccionista” para la gestión de un fenómeno complejo, como es el proceso de desarrollo,

- cuya sostenibilidad en el tiempo depende de una acción holística y coherente en diversos ámbitos económicos, políticos y sociales (White, 2002; Maxwell, 2003; Alonso, 2005; Saith, 2006). A su vez, en la medida en que se propongan los mismos objetivos para todos los países, se puede trasladar la impresión de que son idénticos los retos de desarrollo que afrontan.
- ii. Los objetivos tratan de modificar un fenómeno (la pobreza humana) que está sujeto a múltiples relaciones de causalidad. Si bien los ODM se definieron en términos de *outcomes* (resultados o impactos) y *outputs* (productos) de desarrollo, no ofrecen una guía útil acerca de los *inputs* (recursos) y procesos (o actividades) que deben emplearse para alcanzar dichos resultados, lo que plantea un *problema de atribución* (White, 2002). Dado que no existe consenso internacional en torno al “modelo lógico”⁹ más apropiado para identificar los recursos y procesos necesarios para obtener los resultados deseados (en última instancia, los ODM), resulta virtualmente imposible evaluar la contribución de un donante concreto a la consecución de los objetivos. En la práctica, tan sólo es posible juzgar el balance conjunto de la comunidad internacional, lo que restringe la utilidad de los ODM como mecanismo de evaluación y rendición de cuentas de los donantes —en un contexto en el que éstos actúan con importantes márgenes de discrecionalidad.
 - iii. Existe el riesgo de primar indicadores cuantitativos de desarrollo —susceptibles de ser evaluados— a expensas de indicadores cualitativos, lo que puede degenerar en pérdidas de calidad en los resultados finalmente alcanzados (White, 2002, Maxwell, 2003, Saith, 2006)¹⁰.

Respecto a la definición concreta de objetivos que proponen los ODM, son diversos los riesgos existentes¹¹:

- i. La relevancia de los ODM dependen crucialmente del nivel de desarrollo de cada país. El diseño de estos objetivos responde a una estrategia especialmente concebida para los países más pobres, que presentan carencias extremas (Maxwell, 2003, White y Booth, 2004; Alonso, 2005). Sin embargo, los ODM deberían conformar una agenda adecuada para todos los PED. Respecto a los países de ingreso intermedio (que conforman el 56% de la población del mundo en desarrollo y entre los que se encuentran todos los países de ALC, excepto Haití), aunque resulta igualmente necesario que cumplan unas conquistas sociales básicas, no queda claro que definan una agenda suficientemente ambiciosa. De acuerdo con el reciente estudio sobre *Cooperación con países de renta media* (Alonso, 2007), el déficit social básico de estos países no está determinado por las carencias absolutas que padecen sus poblaciones, sino por los niveles de desigualdad; por problemas de gobernabilidad, credibilidad o eficacia de sus instituciones; por la elevada vulnerabilidad de su inserción financiera internacional; o por los obstáculos que frenan una transformación productiva que permita incrementar la productividad y el cambio técnico. De manera análoga, Bourguignon *et al.* (2008) señalan que los ODM tampoco ofrecen una agenda apropiada para los “Estados frágiles”, que van camino de incumplir todos los ODM, y cuyos retos más inmediatos se

⁹ Los “modelos lógicos” son esquemas racionales que vinculan los recursos (*inputs*) necesarios para obtener unos resultados (*outcomes*) deseados. La utilidad de estos modelos para la gestión pública reside en que fuerzan a las agencias a examinar sus programas con el ánimo de comprobar si realmente obtienen los resultados deseados. A este enfoque responden en mayor medida las estrategias alternativas de desarrollo que proponen la *Agenda de Barcelona* y el *Consenso de Copenhague* —anteriormente explicadas.

¹⁰ De hecho, los indicadores de los ODM no hacen mención a la “calidad” de los resultados. Piénsese, por ejemplo, en el “fracaso” que supondría alcanzar el objetivo de educación primaria universal sin garantizar la calidad del servicio educativo ofertado.

¹¹ Lógicamente, la solución más evidente a este tipo de riesgos asociados a los ODM consiste en diseñar objetivos más apropiados. Véanse los principios prácticos de reforma que plantean White (2002, págs. 7-14), Maxwell (2003, págs. 21 y 22) y Clemens *et al.* (2007, pág. 747).

- ubican en la consolidación institucional, la gobernanza democrática y la resolución de conflictos.
- ii. No se han contemplado los costes potenciales de incumplir unos objetivos que para buena parte de los PED resultan inalcanzables en el periodo establecido, generándose unas expectativas infundadas acerca de lo que es probable alcanzar en dicho tiempo, y del papel que puede desempeñar la ayuda en el proceso de desarrollo (White, 2002, Easterly, 2007; Clemens *et al.* 2007). De hecho, los ODM se concibieron inicialmente para ser cumplidos a escala global, por lo que la ampliación de su ámbito geográfico a nivel país modifica las perspectivas de cumplimiento; así, los objetivos resultan poco realistas para unos países, al tiempo que insuficientemente ambiciosos para otros¹². Resulta paradójico que sean precisamente los países más pobres —y en especial los países subsaharianos— los que afrontan menores expectativas de cumplimiento, aun a pesar de que la *Declaración del Milenio* quiso atender especialmente a estos países.
 - iii. Existen serios problemas de medición, a nivel país, de los 48 indicadores propuestos, lo que impide evaluar rigurosamente los progresos (o regresiones) obtenidos y, a su vez, imposibilita conocer la cantidad de recursos necesaria para la consecución de los objetivos y rectificar aquellas estrategias que se muestran ineficaces o contraproducentes (White, 2002; Olivie, 2005, Bourguignon *et al.*, 2008). Una buena parte de los PED—especialmente los más pobres— no producen información fiable sobre pobreza, esperanza de vida, mortalidad infantil o acceso al agua. Además, los datos disponibles no son siempre comparables entre países y se generan con importantes desfases temporales¹³. No obstante, cabe contraargumentar que los ODM han favorecido un esfuerzo internacional sin precedentes en la generación de estadísticas a nivel país¹⁴.
 - iv. Desde la perspectiva de la asignación sectorial de los recursos, existe el riesgo de que el énfasis otorgado a la reducción de la pobreza pueda distraer recursos de otros ámbitos relevantes del desarrollo no incluidos en los ODM (Maxwell, 2003). Tal es el caso de los aspectos relacionados con los derechos humanos, la cohesión social, o las políticas macroeconómicas (financieras, monetarias, fiscales y comerciales).
 - v. Existe el riesgo de que el compromiso de asociación se degrade en una forma encubierta de condicionalidad (Maxwell, 2003). Si bien el octavo objetivo de “asociación mundial para el desarrollo” se basa en unos ideales compartidos —respaldados por la confianza, la transparencia, el dialogo y la evaluación de resultados—, no contribuye a instituir un sistema de “responsabilidad recíproca”, que ponga límites a las asimetrías de poder existentes entre donantes y “beneficiarios” (Maxwell y Riddell, 1998).
 - vi. Buena parte del debate ha girado en torno al volumen de AOD necesario para sufragar el cumplimiento de los ODM. Este debate ha asumido una perspectiva sesgada “de oferta” —es decir, restringida a la provisión de recursos—, trasladándose la imagen de que el logro de los objetivos es un problema meramente técnico, de ampliación de los recursos disponibles (Alonso, 2005; Clemens *et al.* 2007)¹⁵. Sin embargo, resulta igualmente necesario

¹² Véanse los últimos informes de evaluación publicados por NNUU (2008) y la Comisión Europea (Bourguignon *et al.*, 2008). Éste último señala que “[...] la mayoría de países, de todas las regiones, se encuentra alejada de la senda de cumplimiento de la mayoría de los ODM” (pág. 7).

¹³ Por ejemplo, las tasas de pobreza se elaboran a partir de encuestas de hogares que, en la mayoría de los países, se realizan —como pronto— por quinquenios.

¹⁴ Por ejemplo, el *índice de capacidad estadística* elaborado por el Banco Mundial identifica que 117 PED han experimentado avances notables en la generación de indicadores.

¹⁵ Existen numerosas estimaciones de la cantidad de AOD que haría falta para sufragar el coste global de cumplir los ODM. Por ejemplo, Jeffrey Sachs (2005) estimó la necesidad de canalizar 124 mil millones de dólares anualmente; el Proyecto del Milenio de NNUU (2005) estimó que hicieron falta 135 mil millones de dólares en 2006 —frente a los 104.421 millones finalmente desembolsados—, incrementándose paulatinamente esta cifra hasta los 152 mil millones en 2010 y los 195 mil millones en 2015; el *Informe Zedillo* (2002) estimó que haría falta un incremento de 50 mil millones de dólares por año desde 2001 (unos 115 mil millones de AOD al año); el Banco Mundial

- considerar otros aspectos “de demanda” de los beneficiarios para garantizar la sostenibilidad de los objetivos perseguidos, como son las valoraciones y los comportamientos sociales¹⁶. En suma, deben entenderse los ODM como condiciones necesarias, pero no suficientes, para el desarrollo (Clemens *et al.* 2007).
- vii. Vinculado al punto anterior, la agenda de los ODM no ha aportado un sistema de incentivos adecuado para su financiación: si bien se fijaron indicadores cuantificables de desarrollo, de cuyo cumplimiento son co-responsables los países donantes y los países socios, la *Declaración del Milenio* no incluyó los compromisos necesarios para financiar los objetivos. Además, las dos *Conferencias sobre Financiación del Desarrollo* promovidas hasta la fecha por NNUU tampoco han conseguido movilizar los recursos que se han estimado necesarios para sufragar la consecución de los ODM; en parte, por el carácter “no vinculante” de los compromisos acordados en estos foros multilaterales. Con todo, se han creado objetivos de desarrollo y compromisos no vinculantes de financiación, pero no se ha ideado un sistema de incentivos que haga creíble el reparto de la carga financiera —todo ello en un contexto internacional que se caracteriza por el incumplimiento recurrente de los acuerdos y la escasa capacidad coercitiva para forzar su observancia.
 - viii. Los ODM han condicionado notablemente la agenda de investigación —tanto básica como aplicada— que realiza la comunidad científica internacional en aspectos relevantes para el desarrollo humano (Saith, 2006). En este sentido, se corre el riesgo de que las prioridades de investigación no sean inducidas por la oferta —es decir, por iniciativa de los propios investigadores—, sino más bien por los que proveen los fondos para financiar dichas investigaciones —los gobiernos de los países donantes y los organismos multilaterales¹⁷.
 - ix. La elección del año referencia —1990— es totalmente arbitraria (Easterly, 2007). La campaña se inició en el año 2000 y, sin embargo, los resultados se evalúan con relación a los progresos (o retrocesos) realizados una década antes de la entrada en vigor de los ODM.
 - x. Los ODM no reconocen plenamente la naturaleza política de la reducción de la pobreza, especialmente en lo que se refiere a la importancia de la apropiación, la participación y el empoderamiento de las clases más pobres (Maxwell, 2003). De hecho, siempre y cuando los pobres no constituyan un grupo suficientemente homogéneo, capaz de constituir un grupo de presión eficaz, resulta difícil que puedan influir en el diseño de una estrategia nacional de reducción de la pobreza.

2.3- Implicaciones para América Latina y el Caribe

Como se desprende de la sección precedente, los ODM plantean una serie de oportunidades y riesgos que afectan globalmente al sistema de cooperación internacional. No obstante, en la presente sección se profundiza específicamente en las perspectivas de cumplimiento que afrontan conjuntamente los países latinoamericanos y caribeños y en las principales limitaciones y riesgos que suscita esta agenda como referente para el proceso de desarrollo regional.

Con relación a las perspectivas de cumplimiento, ALC —en conjunto— se encuentra encaminada a lograr buena parte de los ODM. Así, NNUU estima que la región está en disposición de cumplir 17 de las 18 metas del milenio para 2015 (véase, de nuevo, **Tabla 4**), si bien en siete metas se ha

(Devarajan *et al.*, 2002) estimó un incremento de entre 40 y 70 mil millones de dólares anuales, lo que suponía doblar la cifra de AOD desembolsada en 2000.

¹⁶ Por ejemplo, un estudio del Banco Mundial basado en 21 PED demuestra que incluso si existiese una escuela próxima a toda población rural, la tasa de matriculación primaria sólo incrementaría del 49,8% al 53,1%, lo que revela una importancia parcial del factor de oferta de infraestructura y servicios educativos, frente a otros factores de demanda relacionados con las diferencias sociales y los valores culturales (Filmer, 2004).

¹⁷ Un estudio reciente que compara los modelos públicos de apoyo a la “investigación para el desarrollo” en Reino Unido, Holanda y Canadá muestra que las agencias de desarrollo de estos países sitúan a los ODM en el centro de sus prioridades de financiación de investigación (véase Tezanos, 2008b).

producido un progreso insuficiente. En cambio, resulta especialmente preocupante el agravamiento experimentado en las metas relativas a la sostenibilidad medioambiental. Si se comparan las previsiones de cumplimiento de los ODM en ALC con las de las restantes nueve regiones geográficas que evalúa NNUU, solamente África septentrional y el sureste de Asia presentan expectativas semejantes de —parcial— cumplimiento.

Más en concreto, si atendemos a las 38 metas correspondientes a los siete primeros ODM (precisamente aquellas metas que permiten evaluar el resultado de las políticas de desarrollo acometidas por los PED), ALC ofrece un balance general de progreso (**Cuadro 1**). A nivel agregado —y de acuerdo con la incompleta información disponible— la región sólo registró retrocesos en dos de los indicadores relativos a la sostenibilidad del medio ambiente (proporción de superficie cubierta por bosques y emisiones de dióxido de carbono), si bien el avance ha sido prácticamente nulo en otros tres indicadores (proporción de la población ocupada que trabaja por cuenta propia, tasa de alfabetización de los jóvenes y necesidades insatisfechas en materia de planificación familiar). Con todo, conviene alertar de que existen 14 indicadores respecto de los cuales es imposible evaluar el progreso de ALC, ya sea por que no se dispone de información para el año de referencia (1990), o —incluso— por que no existen datos para ninguno de los años del periodo estudiado. Como se explicó en la sección anterior, esta limitación estadística restringe en buena medida la viabilidad de los ODM como sistema de gestión orientado a resultados.

Asimismo, es posible evaluar la evolución de aquellos indicadores del octavo ODM que atañen directamente a ALC (recuérdese que este objetivo hace referencia a los esfuerzos que la comunidad internacional, en conjunto, debe realizar para reformar el sistema de relaciones internacionales). En concreto, se registran dos retrocesos adicionales, debidos a las reducciones practicados por los donantes del CAD en las proporciones de AOD desembolsadas tanto a los países sin litoral, como a los pequeños Estados insulares de ALC; a lo que se une un escaso avance en la reducción del servicio de la deuda.

No obstante, el comportamiento agregado de ALC encubre las fuertes disparidades existentes entre los distintos países que integran la región. Así, es posible identificar un conjunto de países especialmente rezagados en las metas del milenio (véase **Anexo 2**). Se trata de los países del istmo centroamericano —excepto Costa Rica—, los países andinos, Paraguay, Guyana, Surinam y los países caribeños de menores ingresos *per capita*. Todos ellos son países con elevadas tasas de pobreza extrema (superiores al 10%) y bajos registros en el resto de indicadores sociales, lo que implica mayores brechas en la mayoría de las metas del milenio, y les posiciona como el grupo de países latinoamericanos con peores expectativas de cumplimiento de cara a los seis años que restan hasta 2015. En el extremo opuesto, los países con menores tasas de pobreza y desnutrición, y con mejores registros en los indicadores sociales (Costa Rica, México, Venezuela, Brasil, Argentina, Uruguay y Chile, todos ellos con tasas de pobreza extrema inferiores al 9%), aglutinan a más de dos terceras partes de la población latinoamericana y caribeña, lo que explica en buena medida el avance regional en el cumplimiento de los ODM.

En suma, el desempeño de ALC en la agenda de los ODM ofrece un balance con luces y sombras, con una perspectiva alentadora de avance conjunto en buena parte de las metas, y un reparto desigual de los progresos entre los países de la región. En buena medida, estos contrastes se deben a las limitaciones y riesgos que implica la agenda de objetivos. Entre otros, pueden señalarse seis aspectos relevantes que menoscaban la idoneidad de los ODM para ALC:

Cuadro 1. Progreso estimado de los ODM en la región de ALC

Objetivos y Metas de Desarrollo del Milenio		Indicadores para el seguimiento	1990	2006 (o último año disponible)	Avance (✓) retroceso (X) estancamiento (=)
Objetivo 1		Erradicar la pobreza extrema y el hambre			
<i>Meta 1a</i>	Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día	1.1 Proporción de la población con ingresos inferiores a 1 dólar PPA (paridad del poder adquisitivo) por día*	11,3	8,2 (2005)	✓
		<i>Población en extrema pobreza (según líneas de pobreza nacionales)</i>	22,5	12,7 (2007)	✓
		1.2 Coeficiente de la brecha de pobreza (según línea 1\$ PPA/día)	9,8	6,7 (2007)	✓
		1.3 Proporción del consumo nacional que corresponde al quintil más pobre de la población*	..	3,1	
<i>Meta 1b</i>	Lograr empleo pleno y productivo, y trabajo decente para todos, incluyendo mujeres y jóvenes	1.4 Tasa de crecimiento del PIB por persona empleada	~3 (1992)	3,5	✓
		1.5 Relación empleo-población**	47	74 (2007)	✓
		1.6 Proporción de la población ocupada con ingresos inferiores a 1\$ PPA por día	12,1 (1996)	8	✓
		1.7 Proporción de la población ocupada que trabaja por cuenta propia o en una empresa familiar**	33	33 (2007)	=
<i>Meta 1c</i>	Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre	1.8 Proporción de niños menores de 5 años con insuficiencia ponderal	10,3	7,2 (95/06)	✓
		1.9 Proporción de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria*	13 (1992)	8 (2005)	✓
Objetivo 2		Lograr la enseñanza primaria universal			
<i>Meta 2b</i>	Asegurar que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria	2.1 Tasa neta de matriculación en la enseñanza primaria	86,4	93,9	✓
		2.2 Proporción de alumnos que comienzan el primer grado y llegan al último grado de enseñanza primaria*	..	81 (2000)	
		2.3 Tasa de alfabetización de las personas de 15 a 24 años, mujeres y hombres*	93,7	96 (2005)	=
Objetivo 3		Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer			
<i>Meta 3a</i>	Eliminar las desigualdades entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para el año 2015	3.1 Relación entre niñas y niños en la enseñanza primaria, secundaria y superior*	99 (1991)	101,5	✓
		<i>Primaria</i>	0,98	0,97	=
		<i>Secundaria</i>	1,08	1,05	=
		<i>Terciaria</i>	0,97	1,18	✓
		3.2 Proporción de mujeres entre los empleados remunerados en el sector no agrícola**	37,8	43,8	✓
		3.3 Proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales**	8	18	✓
Objetivo 4		Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años			
<i>Meta 4a</i>	Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años	4.1 Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años (por 1.000)*	54,8	26,4	✓
		4.2 Tasa de mortalidad infantil (por 1.000)*	41,9	21,4	✓
		4.3 Proporción de niños de un año vacunados contra el sarampión*	76	93	✓
Objetivo 5		Mejorar la salud materna			
<i>Meta 5a</i>	Reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes	5.1 Tasa de mortalidad materna (estimada, por 100.000 partos)	180	126 (2005)	✓
		5.2 Proporción de partos con asistencia de personal sanitario especializado**	45	85,5	✓
<i>Meta 5b</i>	Lograr, para el año 2015, el acceso universal a la salud reproductiva	5.3 Tasa de uso de anticonceptivos	..	71,4 (2001)	
		5.4 Tasa de natalidad entre las adolescentes*	..	77	
		5.5 Cobertura de atención prenatal (al menos una consulta y al menos cuatro consultas)**	77	95	✓
		5.6 Necesidades insatisfechas en materia de planificación familiar**	12	11	=
Objetivo 6		Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades			
<i>Meta 6a</i>	Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA	6.1 Prevalencia del VIH entre las personas de 15 a 49 años*	0,63	0,56 (2007)	✓
		<i>América Latina (personas de 15 a 49 años)</i>	0,5 (2001)	0,5 (2007)	=
		<i>Caribe (personas de 15 a 49 años)</i>	1,1 (2001)	1,1 (2007)	=
		6.3 Proporción de la población de 15 a 24 años que tiene conocimientos amplios y correctos sobre el VIH/SIDA	..	..
		6.4 Relación entre la asistencia escolar de niños huérfanos y la de niños no huérfanos de 10 a 14 años	..	89**	
<i>Meta 6b</i>	Lograr, para el año 2010, el acceso universal al tratamiento del VIH/SIDA de todas las personas que lo necesiten	6.5 Proporción de la población portadora del VIH con infección avanzada que tiene acceso a medicamentos antirretrovirales**	57	62	✓
<i>Meta 6c</i>	Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves	6.6 Tasas de incidencia y mortalidad asociadas al paludismo	2,5 (1990)	2,0 (2003)	✓
		6.7 Proporción de niños menores de 5 años que duermen protegidos por mosquiteros impregnados de insecticida	..	..
		6.8 Proporción de niños menores de 5 años con fiebre que reciben tratamiento con los medicamentos adecuados contra el paludismo	..	..
		6.9 Tasas de incidencia, prevalencia y mortalidad asociadas a la tuberculosis (por 100.000 personas)**	99	53	✓
		6.10 Proporción de casos de tuberculosis detectados y curados con el tratamiento breve bajo observación directa	..	..
Objetivo 7		Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente			
<i>Meta 7a</i>	Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente	7.1 Proporción de la superficie cubierta por bosques	49,7	45,6	X
		<i>América Latina</i>	50,3	46,3 (2005)	X
		<i>Caribe</i>	23,4	26,1 (2005)	✓
		7.2 Emisiones de dióxido de carbono (miles de millones de toneladas métricas)**	1	1,4	X
		7.3 Consumo de sustancias que agotan la capa de ozono	74.652	19.881 (2004)	✓
		7.4 Proporción de poblaciones de peces que están dentro de límites biológicos seguros	..	..
		7.5 Proporción del total de recursos hídricos utilizada	..	..
		<i>Razon entre uso de agua y reservas totales de agua en Latinoamérica</i>	..	1,9 (2001)	
		<i>Razon entre uso de agua y reservas totales de agua en el Caribe</i>	..	14,4 (2001)	
		7.6 Proporción de las áreas terrestres y marinas protegidas**	7,3	18,8	✓
<i>Meta 7b</i>	Reducir la pérdida de biodiversidad, alcanzando, para el año 2010, una reducción significativa de la tasa de pérdida	7.7 Proporción de especies en peligro de extinción	..	..
<i>Meta 7c</i>	Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento	7.8 Proporción de la población con acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable	84	92	✓
		<i>Urbano</i>	92	97	✓
		<i>Rural</i>	61	72	✓
		7.9 Proporción de la población con acceso a servicios de saneamiento mejorados	68	79	✓
		<i>Urbano</i>	81	86	✓
<i>Meta 7D</i>	Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios	<i>Rural</i>	35	52	✓
			27	21 (2005)	✓
		7.10 Proporción de la población urbana que vive en tugurios**			
Objetivo 8		Fomentar una alianza mundial para el desarrollo (se indican únicamente los indicadores disponibles para ALyC)			
<i>Meta 8b</i>	Asignación de AOD a servicios sociales básicos	8.2 Proporción de la AOD total bilateral y por sectores que los donantes del CAD destinan a servicios sociales básicos (enseñanza básica, atención primaria de la salud, nutrición, abastecimiento de agua potable y servicios de saneamiento) en ALyC***	8,1 (2002)	15,3 (2007)	✓
<i>Meta 8c</i>	Atender las necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral y de los pequeños Estados insulares en desarrollo	8.4 AOD recibida por los países en desarrollo sin litoral de ALyC como proporción de su ingreso nacional bruto***	4,5 (1991)	3,4	X
		8.5 AOD recibida por los pequeños Estados insulares en desarrollo de ALyC como proporción de su ingreso nacional bruto***	2,30	0,77	X
<i>Meta 8d</i>	Abordar en todas sus dimensiones los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de hacer la deuda sostenible a largo plazo	8.12 Servicio de la deuda como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios en países de ALyC*	24	23	=
<i>Meta 8e</i>	En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a medicamentos esenciales en los países en desarrollo a precios asequibles	8.13 Proporción de la población con acceso sostenible a medicamentos esenciales a precios asequibles	..	..
<i>Meta 8f</i>	En colaboración con el sector privado, dar acceso a los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular los de las tecnologías de la información y de las comunicaciones	8.14 Líneas de teléfono fijo por cada 100 habitantes*	6	18	✓
		8.15 Abonados a teléfonos celulares por cada 100 habitantes*	6,4**	55	✓
		8.16 Usuarios de Internet por cada 100 habitantes**	4 (2000)	18,7	✓

Fuente principal:
CEPAL (2009)

Fuentes complementarias:

* World Bank (2009a)

** NNUU (2009)

*** Cálculos propios con cifras del CAD (2009)

En primer lugar, la región se ha visto negativamente afectada por el escaso éxito conseguido en la negociación de una suerte de “pacto financiero internacional” que permita movilizar el volumen de AOD necesario para sufragar de manera equilibrada el cumplimiento de los ODM en todos los PED. Las dos *Conferencias sobre Financiación del Desarrollo* promovidas por NNUU no han conseguido impulsar, hasta la fecha, dicha tarea. En este escenario de moderado incremento de las cifras de ayuda (muy por debajo del ritmo de expansión necesario para que los países del CAD cumplan sus compromisos de financiación) e infra-dotación del sistema, los países y regiones con mayores niveles relativos de desarrollo están enfrentando una situación de continua merma de sus cuotas de participación en la AOD global. No obstante, debe tenerse en cuenta que, en la medida en que se ha mantenido una tendencia alcista en las cifras de ayuda, la reasignación alentada por la agenda de los ODM hacia los países más pobres no ha resultado especialmente “severa”, en la medida en que no ha requerido tanto un recorte drástico de la AOD desembolsada a los países de renta media, como una orientación de los recursos adicionales hacia los países de menor ingreso. A pesar de ello, la participación de ALC en los desembolsos globales de ayuda se ha visto seriamente menguada, pasando de un promedio del 11,1% en los siete años anteriores a la aplicación de los ODM (1994–2000), a un 8% en el periodo 2001–07 (con cifras de en torno al 6,5% en los últimos 3 años). El escenario actual de crisis económica global amenaza con agravar la situación de infra-dotación del sistema de ayuda, y —en la medida en que esto suceda— mermará también la participación latinoamericana.

En segundo lugar —y como consecuencia del proceso de reasignación de recursos—, ha incrementado notablemente la volatilidad de la ayuda desembolsada a ALC, lo que la sitúa entre las regiones del mundo en desarrollo con mayor variabilidad de los flujos de AOD en el periodo 2001–2007¹⁸. De acuerdo con los estudios sobre la eficacia macroeconómica de la ayuda, la volatilidad y la incertidumbre de los flujos generan diversos efectos perversos para las economías receptoras, que pueden estar afectando especialmente a ALC¹⁹. Entre otros efectos, la volatilidad puede estar: *i)* amplificando los ciclos económicos recesivos (especialmente si la ayuda se comporta de manera procíclica y se contrae en contextos de recesión económica); *ii)* distorsionando las decisiones de inversión, que se ven sesgadas a favor del corto plazo e, incluso, generando un efecto de sustitución parcial de la inversión por el consumo; *iii)* dislocando el comportamiento fiscal de los gobiernos socios (sobre todo en aquellos países en los que la ayuda financia directamente el presupuesto público y los flujos de ayuda experimentan variaciones inesperadas); y, *iv)* generando fluctuaciones en el tipo de cambio que agravan el “síndrome holandés” que puede generar la ayuda.

En tercer lugar, la elección de 1990 como año de referencia de los ODM no beneficia especialmente a ALC. Básicamente, por que esta década se caracterizó en la región por un lento y volátil ritmo de crecimiento (tras la década de crisis de los años 80), un aumento del desempleo y de la informalidad, un deterioro de la balanza comercial (en el contexto de una fuerte caída de los

¹⁸ En concreto, la desviación típica de las cuotas de participación de ALC en los desembolsos globales de AOD ha pasado del 1,28 en los siete años anteriores a la aplicación de los ODM (1994–2000), al 1,78 en el periodo 2001–07, lo que supone un incremento de la volatilidad de la ayuda de más del 39%. En realidad, este nivel de variabilidad es menor que el registrado en otras regiones, como el África subsahariana, donde la volatilidad se ha acentuado como consecuencia de los sucesivos incrementos de ayuda, en contraste con las reducciones experimentadas en ALC.

¹⁹ Véanse los estudios seminales de Levy (1987) y Lensink y Morrissey (2000) sobre los efectos perversos de la incertidumbre y la volatilidad de los flujos de ayuda, que se derivan —en gran medida— de la discrecionalidad de las decisiones de asignación de los donantes.

ingresos de capitales) y un incremento del servicio de la deuda. Todo ello contribuyó a un virtual estancamiento de los indicadores de desarrollo durante la década de los 90.

En cuarto lugar, algunas de las metas que plantean los ODM resultan por construcción más factibles —y por tanto menos ambiciosas— para ALC. Este es el caso de las metas que fijan coberturas universales (es decir, del 100% de la población objetivo, como sucede con las metas de enseñanza primaria, salud reproductiva y VIH/SIDA), siendo precisamente ALC una de las regiones del mundo que parte de tasas más próximas al 100%, lo que determina, por tanto, menores brechas que cerrar.

En quinto lugar —y reforzando el argumento anterior— cabe destacar que las expectativas de cumplimiento de ALC se ven secundadas por su menor ritmo de crecimiento poblacional, en comparación con otras regiones del mundo. En este sentido, aquellos indicadores cuyo progreso se evalúa en términos porcentuales respecto de la población objetivo —que constituyen la mayoría— se ven alterados por los diferentes ritmos de crecimiento poblacional de cada país. Así, la población de ALC ha incrementado un 27,3% entre 1990 y 2006, frente al 33,9% de Asia meridional, el 37,7% de Oriente próximo y África septentrional, y el 51,3% del África subsahariana, lo cual hace más accesible lograr los objetivos²⁰.

En sexto lugar, las metas que suponen reducciones porcentuales del indicador elegido en comparación con el año base (véanse las metas 1.a, 1.c, 4.a, 5.a y 7.c de la **Tabla 2**), implican dimensiones muy dispares para cada país y, en especial, resultan menos ambiciosas para los países que parten de menores niveles carenciales. En última instancia resulta oportuno cuestionar la lógica de fijar una misma meta porcentual de reducción (ya sea respecto a la incidencia de la pobreza, el hambre o la mortalidad infantil) en todas las regiones, a la vista de las enormes disparidades existentes en los valores de partida de cada país. Por ejemplo, atendiendo específicamente a la primera de las metas —la reducción a la mitad de la pobreza—, ALC enfrenta el reto de reducir en 5,6 puntos porcentuales su tasa de pobreza (desde el 11,3% registrado en 1990, hasta el 5,7% en 2015), lo que equivaldrá a liberar de la pobreza extrema a más de 32 millones de personas. Esta reducción no resulta equiparable al descenso en más de 22 puntos porcentuales que requiere la región del África subsaharina (que registró una tasa de pobreza del 44,6% en 1990). Y aún se agravan más las disparidades si se comparan las tasas de pobreza por países: en el contexto latinoamericano, Haití se enfrenta al reto de reducir en casi 26,5 puntos porcentuales su tasa de pobreza, y, en cambio, Uruguay afronta una meta de mucha menor envergadura, equivalente a 0,28 puntos porcentuales.

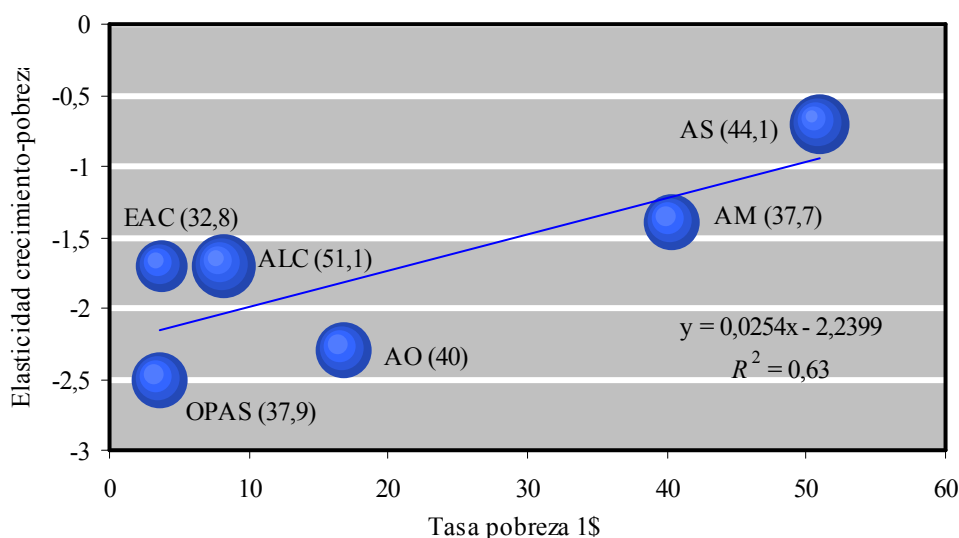
Además, la meta de reducir la pobreza no reconoce una constatación relevante de la investigación económica sobre la relación entre crecimiento económico y pobreza: dada una tasa de crecimiento del PIB *per capita*, la reducción porcentual de la pobreza (es decir, la elasticidad de la pobreza respecto del crecimiento) depende inversamente del nivel de renta *per capita* de partida. Por tanto, países con ingresos *per capita* bajos presentan bajas elasticidades crecimiento-pobreza, lo que supone que requerirán mayores ritmos de crecimiento para alcanzar la misma tasa de reducción de la pobreza que un país con mayor ingreso *per capita*²¹. En este sentido, ALC se encuentra entre las regiones en desarrollo con mayores tasas de elasticidad, en correspondencia con su nivel relativamente elevado de renta *per capita* (**Gráfico 1**). Consiguientemente, la

²⁰ Cálculos con cifras de World Bank (2008).

²¹ Técnicamente, el análisis asume que el porcentaje de reducción de la pobreza es una función no-lineal del ingreso *per capita* y que la distribución del ingreso dentro de un país se puede aproximar mediante una distribución log-normal. Véanse Bourguignon (2003) para una discusión de los mecanismos de reducción de la pobreza con una distribución del ingreso log-normal. La distribución del ingreso log-normal es una condición suficiente, pero no necesaria, de la relación entre elasticidad de la pobreza e ingreso *per capita*.

primera meta del milenio supone para ALC tanto una brecha menor que la que afrontan otras regiones, como una meta en mayor medida coadyuvada por el crecimiento económico²².

Gráfico 1. Relación entre elasticidad crecimiento-pobreza, tasa de pobreza y desigualdad en las distintas regiones del mundo



Fuentes:

Tasas de elasticidad crecimiento-pobreza por regiones: World Bank (2009b)

Tasas de pobreza: NNUU (2009)

Índices de Gini: World Bank (2008)

Leyenda:

Los índices de Gini regionales son promedios por países (último año disponible en el periodo 2000-2006). El diámetro de las esferas del gráfico es proporcional al índice de Gini de cada región. Los valores del índice se muestran entre paréntesis.

AS: África subsahariana

AM: Asia meridional

AO: Asia oriental

ALC: América Latina y el Caribe

EAC: Europa y Asia central

OPAS: Oriente próximo y África septentrional

Al tiempo, conviene destacar que el efecto positivo que ejerce el crecimiento en el proceso de reducción de la pobreza se ve menoscabado por el efecto erosivo de las desigualdades²³. Precisamente ALC es la región del mundo que presenta los más altos índices de desigualdad (con un índice de Gini del 51,1), lo que se ve agravado por el nulo progreso experimentado en los últimos años. La rémora de la desigualdad explica, en parte, que ALC presente menores tasas de elasticidad crecimiento-pobreza que las otras tres regiones del mundo en desarrollo con niveles similares de pobreza (Europa y Asia central, Oriente próximo y África septentrional, y Asia oriental)²⁴.

En suma, aun siendo esperanzadoras las expectativas de cumplimiento de los ODM en ALC, lo verdaderamente relevante es valorar si constituyen una agenda de desarrollo apropiada y suficientemente ambiciosa para la región. El proceso de desarrollo de ALC no se agota con el cumplimiento de los ODM y resulta necesario avanzar en otros ámbitos complementarios, como

²² Véase León (2008) para un estudio exhaustivo de los progresos de América Latina en reducir la pobreza extrema, incluyendo estimaciones de las tasas crecimiento-pobreza por países.

²³ Véanse, entre otros estudios, Bourguignon (2003), Ravallion (2005), Gasparini *et al.* (2007) y Ferreira y Ravallion (2008).

²⁴ Véase Domínguez (2009) para una revisión reciente sobre el debate de la relación existente entre desigualdad y desarrollo en América Latina. El artículo explica que la elevada desigualdad dificulta la aplicación de estrategias de reducción de la pobreza basadas en el crecimiento por dos motivos adicionales al efecto perverso sobre la elasticidad crecimiento-pobreza: de una parte, por que la desigualdad enmascara la pobreza; y, de otra parte, por que la desigualdad lastra el crecimiento.

son —entre otros— la equidad, el respeto de los derechos humanos y la diversidad cultural, y el fortalecimiento institucional y democrático. Al tiempo resulta necesario —y probablemente aun más importante— identificar las políticas y los procesos apropiados que debe implementar la región para avanzar en la consecución de una estrategia de desarrollo definida en términos de objetivos. Se han producido aportaciones recientes en este sentido: la primera debida a la CEPAL y la segunda debida a la iniciativa del Consenso de Copenhague en ALC. De manera sumaria, merece la pena comparar las propuestas que ofrecen uno y otro enfoque.

De una parte, el exhaustivo informe de la CEPAL titulado *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe*, ofrece un balance de orientaciones para el diseño de políticas de desarrollo encaminadas a la consecución de una estrategia más integral de desarrollo en la región americana (CEPAL, 2005, págs. 302-305). Los principales desafíos de reforma política pueden estructurarse en torno a cuatro grandes ejes: definición de una estrategia de desarrollo propiamente latinoamericana; reforma macroeconómica; reforma de las políticas sociales y medioambientales; y, modernización tecnológica y de infraestructuras:

Respecto a la definición de una estrategia de desarrollo adecuada para ALC, la CEPAL sostiene que:

- i. El sector público debe liderar la estrategia de desarrollo.
- ii. Debe garantizarse un contexto de gobernabilidad política y económica en el que estén representados los distintos grupos sociales.
- iii. Los derechos humanos —tanto civiles y políticos, como económicos, sociales y culturales— deben constituir el marco ético para la formulación de políticas de desarrollo.
- iv. Debe promoverse la cooperación sur-sur latino-caribeña, fortaleciéndose el comercio intrarregional, difundiéndose las buenas prácticas políticas y otorgando apoyo técnico a los países más rezagados.

Respecto a los principales desafíos macroeconómicos:

- v. La reducción a la mitad de la pobreza extrema y el hambre exige un crecimiento económico rápido y sostenido. La CEPAL estimó que la región requería, al menos, un crecimiento anual del PIB *per capita* del 2,9% a lo largo de la década 2005-2015²⁵. De acuerdo con la información disponible para los años 2005-2008, ALC creció por encima de estas expectativas, alcanzando un crecimiento promedio interanual del 3,75%²⁶.
- vi. El crecimiento económico debe entenderse como una condición necesaria, pero no suficiente, para reducir la pobreza en la región, lo que exige reducir las desigualdades por medio de políticas económicas y sociales, y facilitando el acceso a los activos productivos²⁷.
- vii. Debe reducirse la volatilidad del crecimiento para evitar regresiones económicas y sociales.

²⁵ En concreto, las estimaciones de la CEPAL (2005) indican que los países más pobres de la región (Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay) deberían crecer a una tasa anual de al menos el 4,4%, los países con incidencias medias de pobreza (Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Perú y Venezuela) deberían hacerlo al 3,1%, y los países con menores tasas de pobreza (Chile, Costa Rica y Uruguay) al 0,4%.

²⁶ De acuerdo con las estadísticas regionales del *Global Economic Prospects* (World Bank, 2009b), la tasa de crecimiento del PIB *per capita* de la región fue del 3,3% en 2005, del 4,2% en 2006, del 4,4% en 2007, y del 3,1% (dato preliminar) en 2008, si bien se espera una caída drástica hasta el 0,9 en 2009.

²⁷ De acuerdo con estimaciones de la CEPAL, una reducción de la desigualdad que se tradujera en un rápido incremento del ingreso de los estratos más pobres, permitiría alcanzar la meta de reducción de la pobreza en plazos más breves o con tasas de crecimiento del PIB *per capita* más bajas. Por ejemplo, de producirse una reducción del 5% en el índice de Gini (que se traduce en aumentos de la participación en los ingresos del primer quintil de hogares en torno a 0,35 puntos porcentuales), se requeriría una tasa de crecimiento del PIB *per capita* del 2,1% anual, en vez del 2,9%.

viii. Se precisa un pacto fiscal que eleve el gasto público y refuerce los programas sociales.

Respecto a las políticas sociales y medioambientales:

- ix. Es imprescindible reformar las políticas sociales y los sistemas de protección social para que respondan a los principios de universalidad, inclusión y solidaridad.
- x. El sector público debe liderar la provisión de servicios sociales, pudiéndose complementar con la participación del sector privado.
- xi. Deben implementarse medidas destinadas a atenuar los mecanismos de transmisión intergeneracional de la pobreza y la desigualdad, lo que implica priorizar las inversiones tempranas en capital humano, igualar las oportunidades de acceso a sistemas de salud y educación de calidad, y eliminar las desigualdades motivadas por el origen étnico de la población.
- xii. Es necesario empoderar a las mujeres, para que participen tanto en el sector público como en el privado.
- xiii. La creación y el fortalecimiento de instituciones sociales son requisitos clave para garantizar la coordinación, la transparencia, la eficiencia y la rendición de cuentas en materia de gasto social. Ello supone la participación de la sociedad civil en el control del gasto público.
- xiv. Las políticas de empleo y de protección social deben ser elementos centrales de las estrategias de desarrollo, siendo preciso dinamizar a las pequeñas y medianas empresas y fomentar la creación de empleos decentes.
- xv. Es necesario reducir la presión sobre los recursos energéticos, el agua, los bosques y las zonas protegidas, mediante la implantación de impuestos y regulaciones adecuadas que obliguen a internalizar las externalidades negativas.
- xvi. Es necesario mitigar la vulnerabilidad de la región ante los desastres naturales mediante la implantación de sistemas de vigilancia y alerta temprana, sobre todo en los Estados insulares, y reducir el número de habitantes que viven en asentamientos precarios.

Respecto a la modernización tecnológica y la dotación de infraestructuras:

- xvii. Es necesario aumentar la inversión en infraestructuras —de transporte, energía, comunicaciones, agua y saneamiento— para que las zonas más rezagadas puedan reducir la pobreza mediante la generación de empleos de calidad y el fomento de la inversión privada y el comercio. Especialmente importantes son las inversiones en agua y saneamiento, en particular en las zonas rurales, por su sinergia con las acciones tendentes a reducir la morbilidad de la población, especialmente de los niños.
- xviii. Para reducir la pobreza en las zonas rurales es necesario elevar la producción y mejorar la eficiencia de las cadenas de comercialización, mediante el desarrollo de infraestructuras, provisión de acceso a tecnologías y fomento de asociaciones de productores.
- xix. Se debe avanzar en la incorporación de las *tecnologías de la información y la comunicación* (TIC), para lo cual resulta esencial desarrollar una plataforma digital adecuada e incrementar la capacidad de absorción de las personas. El proceso de adquisición, adaptación y desarrollo de estas tecnologías requiere un esfuerzo de inversión en capital y mayor seguridad legal.

Por su parte, el Centro del Consenso de Copenhague y el Banco Interamericano de Desarrollo han promovido conjuntamente la elaboración de una batería de propuestas de política de desarrollo para ALC, recogidas en la llamada *Consulta de San José* (Costa Rica, 2007). Empleando el mismo esquema de trabajo que el *Consenso de Copenhague*, se identificaron 10 grandes retos para el desarrollo de la región: democracia; educación; empleo y seguridad social; medio ambiente; problemas fiscales; salud; infraestructura; pobreza y desigualdad; administración

pública e instituciones; y violencia y criminalidad. Un panel de nueve reputados economistas analizó más de 40 posibles soluciones a estos retos, y compuso un *ranking* de 29 políticas prioritarias en relación con la ratio coste-beneficio que ofrece cada una de ellas (**Tabla 6**). Ante la hipotética decisión de asignar 10 mil millones de dólares para financiar políticas de desarrollo en el próximo lustro, cinco políticas especialmente prioritarias acapararían el grueso de los recursos: dos de ellas encaminadas a combatir la pobreza y la desigualdad, otras dos a promover las reformas fiscales, y la restante a incrementar las infraestructuras²⁸. Entre estas prioridades no se cuenta ninguna relativa al medio ambiente, puesto que —a juicio de los expertos del panel— los retos medioambientales trascienden el ámbito geográfico americano y deben abordarse a escala global²⁹. Esta ausencia resulta especialmente notable si se tiene en cuenta que los peores registros de ALC en los ODM se ubican en las metas relativas al desarrollo sostenible.

Tabla 6. Políticas de desarrollo para ALC propuestas en la *Consulta de San José*

SOLUCIÓN	PROBLEMA
1 Desarrollo temprano de la niñez	Pobreza / Desigualdad
2 Reglas fiscales	Problemas Fiscales
3 Incremento de la inversión en infraestructura, incluyendo mantenimiento	Infraestructura
4 Agencias evaluadoras de las políticas y programas	Problemas Fiscales
5 Transferencias de efectivo condicionadas	Pobreza / desigualdad & Educación
6 Seguro de salud universal: paquete básico	Salud
7 Programas de nutrición para niños en edad pre-escolar	Pobreza / desigualdad & Educación
8 Prevención del crimen a través del diseño del ambiente + puntos calientes	Violencia y Criminalidad
9 Reemplazar impuestos al trabajo formal con otros impuestos	Empleo
10 Adoptar políticas y servicios para reducir los costos transaccionales comerciales	Infraestructura
11 Retribuciones monetarias a los periodistas por publicaciones en importantes medios de prensa internacional, acerca de fallos en gobernabilidad	Administración Pública.
12 Implementar protocolos y publicar los resultados	Salud
13 Capacitación para los trabajadores discapacitados	Empleo
14 Sistema automatizado de cómputo para el cobro de ingresos	Administración Pública
15 Impuestos al tabaco y otras medidas para reducir el n° de fumadores	Salud
16 Un programa enfocado a las madres en riesgo y niños pequeños menores de 5 años	Violencia y Criminalidad
17 Programa comprensivo para lidiar con la violencia juvenil y las pandillas	Violencia y Criminalidad
18 Reclutamiento y ascensos por mérito en el servicio civil	Administración Pública
19 Sistemas de monitoreo e información sobre la sociedad civil	Administración Pública.
20 Instrumentos de contingencia de deuda	Problemas Fiscales
21 Reducción de los salarios mínimos + transferencias a la clase trabajadora	Empleo
22 Monitoreo gubernamental – agencias de auditoría y defensa de los habitantes	Administración Pública
23 Mejorar la independencia y el desempeño judicial y procesal	Administración Pública.
24 Seguro de salud universal: paquete completo	Salud
25 Representación de las mujeres	Democracia
26 Reforma del sistema de impuestos para hacerlo más progresivo	Problemas Fiscales
27 Programas de bonos de compra	Educación
28 Impuestos al alcohol / restricción venta de alcohol / prohibición publicidad del alcohol	Salud
29 Programa integral de reinserción y tratamiento carcelario	Violencia y Criminalidad

Fuente: Consenso de Copenhague para América Latina y el Caribe (2007)

En suma, las prescripciones políticas de una y otra agenda (CEPAL y *Consulta de San José*) ofrecen un balance de prioridades relativamente parejo —que incluyen algunos de los temas candentes de la agenda Latinoamérica—, coincidiendo además en la vocación de proponer soluciones políticas concretas que permitan a la región avanzar en el proceso de desarrollo.

²⁸ En realidad, se trata de un volumen de recursos sensiblemente inferior a la AOD recibida por ALC en los cinco años que distan entre 2003 y 2007, que ascendió a los 33.454 millones de dólares.

²⁹ No obstante —como se explicó unas páginas más arriba— la última reunión del *Consenso de Copenhague* celebrada en 2008 tampoco priorizó las políticas medioambientales, a escala global, en la asignación de recursos.

3. Agenda internacional de eficacia de la ayuda

3.1- Génesis de la agenda internacional de eficacia de la ayuda

La agenda internacional de eficacia de la ayuda parte de una larga trayectoria de reflexión académica previa —a diferencia de la agenda de objetivos internacionales de desarrollo—, que arranca en el momento mismo en que empezó a gestarse el sistema internacional de ayuda al desarrollo³⁰. A mediados de los noventa, en pleno período de fatiga de la ayuda, esta reflexión recibió el empuje decisivo de política pública por parte del CAD y de algunas agencias multilaterales de desarrollo³¹.

El CAD, desde sus inicios, incluyó la eficacia de la ayuda en la primera línea de la agenda de desarrollo. Así, en su acta fundacional de Londres, de 1961, recogió la recomendación a sus miembros de asumir como objetivo común —junto con el aumento del volumen de la ayuda— “la mejora de su eficacia” (OCDE, 2006, pág. 10), un tema sobre el que luego se debatió largamente en las reuniones de alto nivel y las siete revisiones de ese organismo realizadas entre 1962 y 1987 (Führer, 1996; OCDE, 2006). El CAD, que a partir de 2002 se comprometió a elaborar seis documentos sobre buenas prácticas para la eficacia de la ayuda (véase especialmente CAD, 2003 y 2006), define la eficacia como la “medida en que se lograron o se espera lograr los objetivos de la intervención para el desarrollo, tomando en cuenta su importancia relativa” (CAD 2002, pág. 20). Por su parte, una de las agencias de desarrollo con mayor énfasis en el enfoque orientado a resultados, añade dos cualificaciones adicionales de importancia no menor, al definir la eficacia como la “medida en que se alcanzan los resultados directos intencionales y se producen otros resultados directos” (GTZ, 2007, pág. 99), definición que trata de acotar el clásico problema de atribución, que es uno de los principales obstáculos metodológicos para verificar si la ayuda funciona (véase apartado 2.2).

El documento seminal del CAD sobre eficacia —como en el caso de la agenda de objetivos de desarrollo— fue *El papel de la cooperación para el desarrollo en los albores del siglo XXI*, cuyo objetivo precisamente era “contribuir al amplio esfuerzo actual para mejorar la eficacia de la cooperación al desarrollo” (CAD, 1996, pág. 3). En dicho documento, el CAD propuso que, para que la ayuda funcionase mejor, había que establecer relaciones más horizontales entre donantes y países socios (para construir una “asociación global para el desarrollo”), apoyar las estrategias apropiadas localmente (lo que más tarde se conocería como principios de apropiación y alineación), reducir la excesiva proliferación de proyectos mediante el apoyo presupuestario de los donantes a políticas públicas y delegar en el país receptor la coordinación de la cooperación al desarrollo (anticipo del principio de armonización), sin olvidar una mención al tema, recurrente desde entonces, de la coherencia de políticas.

Una vez que la agenda de objetivos internacionales se concentró en la reducción de la pobreza con la aprobación de los ODM, el CAD (2001a) lanzó unas directrices sobre reducción de pobreza basadas en los principios anteriores de eficacia. En línea con el octavo ODM de fomento de una asociación para el desarrollo, el club de los donantes incluyó por primera vez la

³⁰ El debate académico sobre eficacia de la ayuda, que queda fuera del propósito del presente documento, se puede seguir en McGillivray *et al.* (2006) y Doucouliagos y Paldam (2009). Por su parte, el grupo de investigación sobre eficacia de la ayuda del Banco Mundial generó importantes conclusiones que asocian la eficacia de la ayuda a la existencia de políticas sólidas en el país receptor (Banco Mundial 1998; Burnside y Dollar 2000).

³¹ Ya en 1994 el CAD promovió el primero de los seminarios tripartitos (junto con el PNUD y el Banco Mundial) sobre “mejora de la eficacia de la cooperación técnica”. A partir de 1996, una de las agencias con un debate interno más activo sobre eficacia de la ayuda ha sido el DFID, un balance de cuyas reflexiones desde entonces puede verse en Armon (2007).

terminología de “países socios” —en oposición a “países beneficiarios”— con el fin de “indicar la importancia que se atribuye a los procesos de asociación” (pág. 29), y otorgó especial importancia a los conceptos y enfoques comunes para comprender y abordar la lucha contra la pobreza de una manera “más eficaz” (pág. 21). También aludió al fomento de asociaciones efectivas para la reducción de la pobreza que dieran participación activa a los países socios, facilitarían el empoderamiento de los pobres y establecieran compromisos a más largo plazo (predictibilidad de la ayuda), privilegiando nuevos instrumentos como el apoyo presupuestario general y sectorial (para un sector determinado) a través de programas públicos que garantizaran el principio de la mínima intervención y la definición de objetivos en términos de resultados.

Desde ese momento, la eficacia de la ayuda se convirtió en corriente dominante dentro del sistema de cooperación internacional, con el liderazgo del CAD, impulsor de tres Foros de Alto Nivel (Roma, París y Accra), y de la Unión Europea, a través de la Comisión, mientras que NNUU (promotora de la Conferencia Internacional para la Financiación del Desarrollo, Monterrey, 2002), abrió la hoja de ruta con el apoyo del Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda del propio CAD. Efectivamente, en Monterrey, junto con la reivindicación de más financiación para la consecución de los ODM, se consolidó la agenda paralela de la eficacia de la ayuda. En el documento de conclusiones de la Conferencia, el llamado *Consenso de Monterrey*, se reconocieron los principios de apropiación, alineamiento y focalización en los más pobres para “garantizar la eficacia de la AOD” (NNUU, 2002, pág. 10), además de apelar a los países receptores y donantes, así como a las agencias nacionales de desarrollo y a los organismos multilaterales, para la armonización de procedimientos, el fortalecimiento de las capacidades de absorción (con el fin hacer más productiva y predecible la AOD a través del apoyo presupuestario), el uso multiplicativo de la ayuda (para la movilización de otras fuentes de financiación para el desarrollo, tales como IDE, comercio exterior o ahorro interno), el recurso a la cooperación triangular (cooperación técnica y económica entre dos o más PED, v.g. cooperación sur-sur, facilitada financieramente por donantes bilaterales u organizaciones internacionales) y a la cooperación sur-sur con identificación de buenas prácticas, y la mejora de la coordinación y la evaluación por resultados.

Un año después, en 2003, se celebró en Roma el primero de los tres Foros de Alto Nivel organizados por el CAD, con la participación de 51 países y 23 organismos multilaterales. La *Declaración de Roma sobre la armonización* (FAN I, 2003) se reafirmó en los principios de apropiación, alineación y armonización e incluyó referencias expresas a la obtención de resultados y la rendición pública de cuentas, “a fin de aumentar la eficacia de la ayuda al desarrollo y contribuir así a alcanzar los ODM”. En el documento se insistió en la importancia del apoyo presupuestario general y sectorial, con una mención expresa a otras modalidades de ayuda como la cooperación técnica, pero “en función de la demanda”, según el principio de mínima intervención.

El segundo foro de alto nivel, celebrado en París en 2005, dio continuidad a la *Declaración de Roma* y las conclusiones de la *Mesa redonda de Marraquech sobre la gestión orientada a resultados de desarrollo* (2004). En la declaración final —la llamada *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo*—, firmada por mandatarios de 93 países y directivos de 27 organismos e iniciativas multilaterales (FAN II, 2005), se subrayó enfáticamente que la eficacia de la ayuda es “una prioridad de primer orden”. La declaración recoge una batería de compromisos de cooperación entre donantes y socios, organizados en torno a los conocidos cinco principios de eficacia de la ayuda (que se monitorizarán con un sistema, manifiestamente mejorable, de 12 indicadores):

- i. Apropiación: “los países socios ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias y coordinan acciones de desarrollo”.

- ii. Alineación: “los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios”.
- iii. Armonización: “las acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces”.
- iv. Gestión orientada a resultados.
- v. Mutua responsabilidad.

La *Declaración de París* es un intento de reequilibrar las relaciones del sistema de cooperación internacional entre donantes y receptores apostando por una relación más horizontal, que devuelve el protagonismo a las políticas públicas, tras década y media en la que la debilidad fiscal del Estado permitió la creciente presencia de la sociedad civil como actor en el sistema y disparó la fragmentación de la AOD en detrimento de su eficacia, como reconoce el propio documento³². La *Declaración de París* no es sólo un documento de consenso político, sino también, como ha señalado Booth (2008), “el mejor resumen que tenemos de las lecciones de medio siglo de experiencia tratando de conseguir con la ayuda buenos resultados y evitar hacer daño” (pág. 1). La declaración canoniza la cooperación directa mediante enfoques basados en programas (con el objetivo de alcanzar el 66% de la AOD para 2010) y nuevos instrumentos como el apoyo presupuestario general y sectorial (que deberán canalizar al menos el 50% de la AOD para esa fecha), lo que implica una recuperación del Estado como actor principal de la política de desarrollo. Además, la declaración apela a la división del trabajo de acuerdo a las “ventajas comparativas” de los donantes —ventajas que se supone identifican los propios países socios— y que se convirtió desde ese momento en uno de los puntos focales de la acción de la UE en materia de cooperación internacional.

La UE, desde su constitución en el *Tratado de Maastricht* (*Tratado de la Unión Europea*, 1992), estableció el principio de eficacia en su acción exterior (título V), que, en lo relativo a la cooperación internacional, sirvió para sistematizar la gobernanza interna de la misma de acuerdo a las llamadas “tres C”: coherencia (concepto de aplicación interna a las políticas de las distintas direcciones generales de la Comisión), complementariedad (entre la Comisión y los Estados miembros) y coordinación (entre la Comisión y otros multilaterales y entre los propios Estados miembros). Todo ello fue reafirmado en la *Declaración del Consejo y la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea* para “potenciar el impacto y la eficacia de la ayuda comunitaria” (UE, 2000, pág. 8), donde, además, se anticipó el principio parisino de apropiación (“la apropiación de sus estrategias por parte de los países asociados es la clave del éxito de las políticas de desarrollo”, UE, 2000, pág. 4).

En un contexto internacional marcado por la vuelta al unilateralismo de EEUU bajo el mandato de Bush, la UE, a través de los principales Estados miembros y de la Comisión —que conjuntamente fueron ganando peso como contribuyentes de AOD dentro del CAD, hasta superar el 60% del total en 2007— asumió el papel de liderazgo en la agenda de la eficacia de la ayuda después de París, mientras que NNUU se concentraba en la agenda de objetivos de desarrollo³³. El documento clave a este respecto es el *Consenso europeo sobre desarrollo*, una declaración conjunta del Parlamento, el Consejo y la Comisión europeos sobre la política de desarrollo de la

³² Aunque el problema de la fragmentación no es responsabilidad exclusiva de las ONGD, la enorme proliferación de estas organizaciones al calor del objetivo recaudatorio del 0,7 de las agencias de desarrollo es, sin duda, es una de las causas principales de la fragmentación de la ayuda. Véase al respecto Werker y Ahmed (2008), Koch (2008) y Nunnenkamp (2008). Sobre la fragmentación ver CAD (2007), Deutscher y Fyson (2008) y Kharas y Linn (2008).

³³ La reflexión de NNUU sobre la agenda de la eficacia ha sido escasa. Como muestra puede verse el *Proyecto del Milenio* dirigido por Sachs (2005), donde sólo hay alguna referencia indirecta en los llamados *quick wins* (iniciativas de resultados positivos rápidos) de “eficacia comprobada”, y la identificación de los países de vía rápida (en función de la calidad de su gobernanza) en condiciones de experimentar una mejora sustancial en los ODM (págs. 79-80, 276-277).

Unión, enfocada a “incrementar la eficacia de la ayuda” (art. 3) en la que la UE se compromete explícitamente a liderar la agenda de París (art. 32). Después de exponer los objetivos, principios y valores comunes, el consenso europeo reafirma los compromisos financieros de la UE para la consecución de los ODM (destinar el 0,7% del PNB en 2015) y se detiene en cómo “mejorar la eficacia de la ayuda”, aplicando las “tres C” y los principios de la *Declaración de París*, con una apuesta clara por “el recurso al apoyo presupuestario general o sectorial” como “modalidad preferible” para implementar las estrategias de reducción de pobreza (arts. 26 y 113), un compromiso en favor de la predictibilidad de la ayuda (art. 27), la asunción de la llamada coherencia unívoca de políticas (las distintas políticas de la UE deben contribuir a la consecución de los ODM y el objetivo principal de reducción de pobreza de la política de desarrollo de la UE debe transversalizar las restantes políticas que afecten a PED, art. 35), y la aplicación del “principio de concentración” de la ayuda (seleccionar un número limitado de ámbitos de acción, art. 67). El consenso europeo establece que la Comisión asume el papel activo en el cumplimiento de los compromisos firmados en París, lo que se ha concretado desde entonces en dos importantes comunicaciones que desarrollan el acervo comunitario sobre eficacia de la ayuda, así como una larga deliberación en torno a la predictibilidad de la misma.

La primera comunicación, de 2006, es la titulada *Ayuda de la Unión Europea: realizar más, mejor y más rápido*, que contiene el *Plan de Actuación sobre eficacia de la ayuda de la Unión Europea*, a partir de tres ejes. El primero es el examen crítico de la ayuda comunitaria, en el que se constata una asignación geográfica poco eficiente, que se concentra en ciertos países y sectores atractivos (aunque la distribución interna da como resultado una gran fragmentación por la multiplicación de agentes y proyectos a pequeña escala), al tiempo que crea países y sectores “huérfanos u olvidados”. El segundo eje contiene los compromisos de acción inmediata para aumentar la eficacia de la ayuda, mediante el apoyo a los procesos de coordinación local, la creación de un marco común de programación plurianual y el desarrollo de instrumentos locales comunes (mecanismos de financiación conjunta de apoyo presupuestario general y sectorial). El tercer y último eje se basa en estimular el *Consenso Europeo de Desarrollo*, mediante una mejora de la complementariedad de acuerdo a ventajas comparativas, aumentar las acciones conjuntas intensificando la cofinanciación y elevar la productividad de las contribuciones comunitarias a través de la difusión de las mejores prácticas³⁴.

La segunda comunicación, de 2007, es el *Código de Conducta de la Unión Europea relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo*. El documento alude dramáticamente a que “la ineficacia de la contribución colectiva de los donantes se ha hecho insostenible” y que “la división del trabajo aumentará la eficacia de la ayuda” (Comisión 2007, pág. 13). En la medida en que la *Declaración de París* no aporta indicadores de progreso para la división del trabajo entre donantes (Schultz, 2007), la comunicación asume que la UE debe actuar como “motor para lograr una división del trabajo entre todos los donantes”, para lo cual propone un código, como normativa blanda, que deberá revisarse en 2010 (lo que en técnica comunitaria puede anticipar el anuncio de una directiva de obligado cumplimiento). Dicho código parte del concepto de complementariedad, recogido en el *Tratado de la Unión Europea* de 1992, que ahora se define como “división óptima del trabajo entre varios actores para hacer el mejor uso posible

³⁴ Este último apartado se desarrolla en una comunicación específica de la misma fecha, titulada *Cómo hacer más productiva la ayuda europea: un marco común para la elaboración de los documentos estratégicos nacionales y la programación plurianual común*, en el que se recogen los “principios de una programación eficaz”, donde a los de la *Declaración de París* y el *Consenso Europeo de Desarrollo*, se añaden menciones a la diferenciación (tener en cuenta la diversidad de socios y retos) y la importancia de la participación de la sociedad civil en el diálogo de políticas y la elaboración de las estrategias nacionales de desarrollo, sin olvidar el subrayado de que “la ayuda presupuestaria general y/o sectorial [...] sigue siendo el principio clave del aumento de la eficacia de la ayuda y habrá que reforzarlo” (Comisión 2006c, pág. 7). Véase en el **Anexo 2** los países de ALC que cuentan con planes nacionales de desarrollo.

de los recursos humanos y económicos” y que implica que “cada actor centre su ayuda en los ámbitos en que aporte el mayor valor añadido” (Comisión, 2007, pág. 6). Así, la comunicación distingue cinco ámbitos de complementariedad: *i)* en el país (para reducir los problemas de infra o sobre-financiación de sectores); *ii)* internacional (lo mismo para países, que genera disparidades entre favoritos y huérfanos); *iii)* intersectorial (para concentrar la ayuda: “no es preciso que todos los donantes intervengan en todos los sectores”); *iv)* vertical (para generar sinergias entre los actores multilaterales, regionales, nacionales y subnacionales); y *v)* entre formas e instrumentos de ayuda (sinergias entre apoyo presupuestario, proyectos, asistencia técnica o apoyo a las ONGD). No obstante, el *Código de conducta* se centra únicamente en avanzar en la complementariedad entre las autoridades públicas, abordando para ello los tres primeros ámbitos, como quedó confirmado en el acuerdo del Consejo de mayo de ese mismo año.

Los principios generales del *Código de conducta* asumen los de la *Declaración de París*, a los cuales se añaden el de predicar con el ejemplo (“la UE ha de organizar ante todo su propia división del trabajo”), y trabajar de acuerdo a la ventaja comparativa, el valor añadido y la nueva figura de la cooperación delegada (acuerdo en virtud del cual un “donante principal” actúa con autoridad en nombre de uno varios donantes “silenciosos”)³⁵. En cuanto a los principios específicos destacan cuatro: *i)* concentrar las actividades en el país en dos sectores prioritarios; *ii)* reorganizar las demás actividades en el país (cooperación delegada, apoyo presupuestario o retirada responsable); *iii)* velar por una presencia adecuada de la UE en sectores estratégicos (limitando para 2010 el número de donantes activos a un máximo de tres por sector dentro de cada país en cuestión); y *iv)* establecer países prioritarios focalizando la ayuda, con un esfuerzo suplementario en favor de los países huérfanos —que frecuentemente son estados frágiles infra-financiados³⁶.

También desde 2006, la Comisión viene deliberando sobre el problema de la predictibilidad de la ayuda mediante el establecimiento de un “contrato ODM, plurianual, dirigido expresamente a los países con buenos resultados y que ofrezca mayores garantías en cuanto a la previsibilidad de la financiación, a cambio de una programación, un control y una ejecución más rigurosos de los ODM por parte de los países beneficiarios” (Comisión 2006a, pág. 12). Dicho contrato es la respuesta al artículo 115 del *Consenso europeo de desarrollo* en el que se anuncia que la UE empleará en su política de cooperación internacional la condicionalidad basada en “un concepto de «contrato» basado en compromisos mutuos negociados y formulados en términos de resultados” (UE, 2006a). Se trata de ampliar el horizonte temporal del apoyo presupuestario —instrumento considerado clave para mejorar la eficacia de la ayuda— desde el marco actual (entre uno y tres años) hasta los seis años. Según una reciente comunicación de la Comisión (2008a), el contrato ODM serviría para premiar a los países que han desarrollado con éxito programas de apoyo presupuestario (*strong performers*), especialmente en los sectores de salud y educación,

³⁵ En el anexo 2 del *Código de conducta* se define la ventaja comparativa como el valor añadido por el donante o el sector/actividad en el que se logra el mejor rendimiento relativo (no absoluto) o en el que se presta el servicio a costes menores que otros donantes. Técnicamente, por tanto, se trata de un concepto de ventaja absoluta —y no de ventaja comparativa—; además, no queda claro quién la identifica, si el socio —como predica la *Declaración de París*—, o los propios donantes. Sobre estas ambigüedades véase Keijzer (2008).

³⁶ Aunque, bajo la presidencia francesa de la UE, debiera haberse presentado un informe sobre la implementación del *Código de Conducta* de cara a la Tercer Foro de Alto Nivel de Accra de septiembre de 2008, lo cierto es que dicho informe no se ha realizado y fuentes comunitarias, consultadas a fines de febrero de 2009, indican que el reporte no avanza por las resistencias encontradas en los Estados miembros. Ello confirma que el *Código* es contemplado como una amenaza por las agencias bilaterales, tanto en términos de visibilidad como de pérdida de influencia política, especialmente entre las potencias ex-coloniales (Schulz, 2007; Roeske, 2007). La propia Comisión, en comunicación al Parlamento, el Consejo y los Comité Económico y Social y de las Regiones, reconocía a principios de 2008 que “demasiados donantes de la UE estaban presentes todavía en demasiados países, con demasiados proyectos de impacto limitado” (Comisión 2008a, pág. 28). Para el caso de la cooperación española en Centroamérica, puede verse el carácter incipiente de la reflexión sobre división del trabajo en Pita, Jané y Tábor (2008, pág. 57).

con un mayor nivel de compromiso financiero y mayor predictibilidad. En 2008, la Comisión hizo circular un documento sobre el contrato ODM (Comisión Europea, 2008b) que precisa las características de este novedoso instrumento: se trataría de un apoyo presupuestario garantizado de seis años de duración, con un componente fijo del 70% y otro variable (en función del rendimiento anual) del 30%, y unas condiciones de elegibilidad basadas en las del apoyo presupuestario general programado en el 10º Fondo Europeo de Desarrollo (las del *Acuerdo de Cotonou*). Por tanto, y en principio, el contrato ODM sólo afectaría a los países ACP (en concreto, a 44 países, frente a los 28 del 9º Fondo Europeo de Desarrollo), si bien se considera podría extenderse al resto de los PED que cumplieran con dichos criterios (definición de estrategias de desarrollo nacional o sectorial, políticas macroeconómicas orientadas a la estabilidad, y programas creíbles y relevantes para mejorar la gestión de las finanzas públicas)³⁷.

Junto con el liderazgo de la UE para mejorar la eficacia de la ayuda después de la *Declaración de París*, el CAD siguió monitorizando esta agenda con el *Grupo de trabajo sobre eficacia de la ayuda* (que incluye a los 22 países miembros, la Comisión Europea, 11 agencias multilaterales y 23 PED y que está aplicando el seguimiento de la *Declaración de París* en 54 países socios) y a través del *Diálogo político para la eficacia de la ayuda* con los donantes emergentes (Deutscher y Fyson, 2008; OCDE, 2006). En el Tercer Foro de Alto Nivel, celebrado en Accra en 2008, la eficacia de la ayuda siguió siendo el desafío crítico. Como en los noventa, en el período de 2005-2008 se intensificó la reflexión sobre la eficacia porque, tras los aumentos contables de la AOD basados en los programas de condonación de deuda, la fatiga de los donantes (salvo singularidades como el caso de España) se hizo patente de nuevo desde 2006. Además, con la recesión iniciada a finales de 2008, la consolidación del aumento de la ayuda en este último año puede peligrar en los siguientes ejercicios (García Montalvo, 2008; Mold, Ölcer y Prizzon 2008), de manera que cabe esperar una profundización de la agenda de la eficacia de aquí a que se celebre en 2011 el Cuarto Foro de Alto Nivel. Por lo demás, el *Programa de Acción de Accra* (FAN III, 2008), firmado por más de un centenar de países y 40 organismos y actores internacionales, se limitó a reiterar los compromisos de la *Declaración de París* en el horizonte 2010 y no produjo nuevas medidas para mejorar la calidad de la ayuda, como ya anticiparon los expertos más avezados que podría ocurrir (Booth, 2008). El documento reconoce que “el ritmo de progreso es demasiado lento” y que “sin mayores reformas y una acción más rápida” no se cumplirán los “compromisos y metas para 2010 en relación con la mejora de la calidad de la ayuda”. Pero concreta muy pocas cosas: que la división del trabajo entre los donantes estará guiada, como se propuso en París, por los países socios (“los PED tomarán la iniciativa al momento de determinar las funciones óptimas de los donantes en el apoyo a las iniciativas de desarrollo”); y que se iniciará un diálogo sobre la división internacional del trabajo con fecha límite de junio de 2009. El resto de las novedades se mantiene en el campo de las recomendaciones: que se desligará totalmente la ayuda para todos los países pobres altamente endeudados (sin fecha); y que se promoverá la aplicación de la *Declaración de París* a la cooperación sur-sur y triangular, así como la protagonizada por las organizaciones de la sociedad civil, a las que se les abre campo a través de la cualificación del principio de apropiación con el término de “inclusiva”, a cambio de que interioricen los principios de eficacia de París³⁸.

³⁷ Para una discusión acerca de los beneficios del apoyo presupuestario en el contexto del contrato ODM (predictibilidad, fortalecimiento de la apropiación y de la transparencia y rendición de cuentas) y de los riesgos (refuerzo de las condicionalidades políticas de los donantes, mayor volatilidad, generación de desequilibrios internos en los gobiernos de los países socios y en la relación del propio gobierno con el parlamento), ver Philippe (2008).

³⁸ Sobre este tema en particular ver Koch (2008). En enero de 2007 se creó el Grupo de Asesoramiento sobre Sociedad Civil y Eficacia de la Ayuda, con el fin de asesorar al Grupo de Trabajo sobre Eficacia de la Ayuda del CAD sobre la manera de incluir a la sociedad civil en la agenda internacional de eficacia de la ayuda de cara al Foro de Accra, lo que se ha concretado en el principio de apropiación inclusiva y el de eficacia del desarrollo (un entorno institucional que propicie la acción eficaz de las organizaciones de la sociedad civil). La inclusión de estas organizaciones en la agenda de la eficacia no es menor dada la cifra de fondos que manejan: de acuerdo con el propio

Finalmente, la *Conferencia internacional de seguimiento sobre la financiación del desarrollo*, celebrada en Doha en diciembre de 2008, para avanzar en los compromisos de Monterrey, tampoco ha aportado doctrina adicional a la agenda de la eficacia de la ayuda. Cabe señalar, no obstante, la inclusión en el texto final (*Declaración de Doha sobre la financiación para el desarrollo*), a instancias de las organizaciones de la sociedad civil, del concepto de “eficacia del desarrollo”, vinculado a la consecución de la “igualdad entre los géneros” (NNUU 2008, art. 4), y dos elementos que relativizan el absolutismo del apoyo presupuestario general y sectorial como instrumento privilegiado desde París y (por) Bruselas, pese a que ésta ya había apelado al principio de diferenciación para tener en cuenta la diversidad de socios y retos (Comisión, 2006a): en primer lugar, se señala que “no existe ninguna fórmula invariable que garantice la eficacia de la ayuda”, y, en consecuencia, se afirma que “es preciso tener en cuenta la situación específica de cada país” (art. 46)³⁹.

De cara a 2011, la agenda de la eficacia se centrará en atacar la falta de predictibilidad y coordinación de la ayuda y su fragmentación (Deutscher y Fyson, 2008). Para ello, los principales expertos internacionales plantean centrar la actuación en dos grandes ejes: mejorar las bases de información para la implementación de la división del trabajo y la eficiencia asignativa de la ayuda, y transformar su gobernanza y arquitectura. Desde la UE, Cohen y Jacquet (2008) proponen tres medidas: preparar un informe anual sobre el Sistema Europeo de Ayuda al Desarrollo, que unifique las estadísticas de AOD de la Comisión y los Estados miembros, y que debería presentarse al Parlamento; reinstaurar el Consejo de cooperación al desarrollo, subsumido en el de Relaciones Exteriores desde 2002; y nombrar un Embajador Europeo de Cooperación en cada país socio (que podría ser el del país que aporte más AOD al país en cuestión). Por su parte, desde EEUU, Kharas y Linn (2008) establecen cuatro prioridades para hacer más efectiva la ayuda: *i*) reequilibrar los flujos de AOD hacia lo que el CAD (2007) denomina “ayuda programable en el país” (la parte que queda de la AOD después de descontar la ayuda humanitaria y de emergencia, el alivio de deuda, la cooperación técnica, la sensibilización, los gastos administrativos y la ayuda evacuada por la cooperación descentralizada y las ONGD); *ii*) disminuir la fragmentación de la AOD extendida por las agencias bilaterales vía financiación de miles de nuevos proyectos de organizaciones de la sociedad civil y creación de fondos verticales; *iii*) reducir la volatilidad de la AOD; y *iv*) apostar por la replicabilidad y redimensionamiento de escala de proyectos piloto exitosos. Dichas prioridades deberían acompañarse con un cierre de los principales “brechas” de la arquitectura de la ayuda: la brecha de la información, creando un sistema de información estadística que agrupe a todos los donantes (los del CAD, los nuevos bilaterales o donantes emergentes, las ONGD internacionales y las principales fundaciones); la brecha del sistema de representación, dando entrada a las organizaciones de la sociedad civil, que deberían interiorizar los principios de la *Declaración de París*; la brecha de financiación, donde hay importantes problemas que han quedado fuera de las prioridades marcadas por los ODM, lo que abre la carrera para la creación de una nueva agenda de objetivos post-2015; y la brecha del sistema de incentivos de las agencias bilaterales y multilaterales⁴⁰.

Esto último enlaza con las recomendaciones que desde el CAD (Deutscher y Fyson, 2008) se lanzaron a fines de 2008 para mejorar la eficacia: focalizarse en resultados y no en la atribución y

CAD, entre 20 y 25 mil millones de dólares procedentes de financiación privada y aproximadamente el 10% de los 104 mil millones de dólares de AOD. Véase AG-CS (2008).

³⁹ De hecho, la literatura académica acaba de demostrar, a partir de un modelo de crecimiento endógeno, que la ayuda vía proyectos afecta positiva y significativamente al crecimiento económico, aunque con rendimientos decrecientes, mientras que la ayuda programada impacta negativamente en el crecimiento, aunque de una manera no significativa (Ouattara y Strobl, 2008), lo que, en parte podría avalar la crítica de Easterly (2008) a los grandes planes.

⁴⁰ Sobre este tema en particular ver Alonso (2006, págs. 33-34) y Easterly y Pfütze (2008).

la visibilidad (problema derivado de las asimetrías del sistema de ayuda donde las agencias donantes no rinden cuentas ante los ciudadanos de los países socios), reduciendo el número de agencias y sus actividades en diferentes sectores dentro de un mismo país; reforzar el liderazgo de los países socios para una apropiación más fuerte de la agenda nacional de desarrollo (apropiación democrática como compromiso político, y no meramente técnico, concretado en la buena gobernanza y la eficacia del Estado⁴¹) que implique decir no a la ayuda que no venga alineada y armonizada; establecer una responsabilidad y rendición de cuentas de doble vía, que establezca condicionalidades político-democráticas para la buena gobernanza de la ayuda en los países socios; y mejorar la comunicación sobre la importancia de la agenda de la eficacia de la ayuda ante los retos que suponen el uso de sistemas nacionales vía apoyo presupuestario, el desligamiento de la ayuda y la incorporación de nuevos donantes, compromiso ya recogido en la *Declaración de Doha* (NNUU 2008, art. 43).

3.2-Implicaciones para América Latina y el Caribe

El hecho de que ALC sea una de las regiones más avanzada en el cumplimiento de los ODM y además un área de renta media acota la aplicación de la agenda de eficacia de la ayuda a dos temas relevantes: la selectividad en la asignación geográfica y la adecuación de las modalidades e instrumentos a las condiciones concretas de cada país, según la doctrina de Doha. En efecto, lo importante en esta región es cómo focalizar la ayuda dentro de un conjunto muy heterogéneo de países y al interior de los mismos, dadas las enormes desigualdades interpersonales y espaciales en la distribución del ingreso y de recursos, y la influencia que tienen en la generación de —y el solapamiento con— las grandes diferencias por género, clase y raza de las capacidades, que actúan como bloqueadoras del desarrollo humano. Por tanto, la agenda de la eficacia pasa prioritariamente en ALC por atacar el problema de la desigualdad, que, además, oculta la pobreza: si se descontase la proporción del PIB que controla el decil o quintil superior, varios países de renta media-baja estarían en la situación de renta baja al 90% de su población (caso de Nicaragua) o al 80% (Bolivia, Honduras y Guatemala). Dicho de otra manera, si la cooperación internacional se concentrara exclusivamente en el único país de renta baja de ALC (Haití) su alcance no superaría el 10% de la pobreza extrema de la región (Domínguez, 2009).

Esto tiene importantes implicaciones porque el CAD (2001a) estableció el principio de asignar los recursos donde existan más posibilidades de reducción de la pobreza. Si la desigualdad frena la reducción de la pobreza (CAD, 2001a; Ravallion, 2005; Gasparini, Gutiérrez y Tornarolli, 2007), el problema se vuelve circular: la desigualdad oculta las enormes bolsas de pobreza desincentivando la asignación de la ayuda hacia ALC, donde es menos eficaz precisamente por la existencia de grandes desigualdades. En ese sentido, el CAD (2001a, pág. 19) reconoció que “la desigualdad económica y social dentro de las naciones es un obstáculo para la reducción sostenida de la pobreza” (como fenómeno multidimensional que incluye la perspectiva espacial, de género y raza), con la recomendación a las agencias de desarrollo de apoyar las reformas institucionales (vía apoyo presupuestario sectorial) para reducir dichas desigualdades, que —al generar conflictos

⁴¹ Sobre este tema destacan las reflexiones convergentes del propio CAD, la cooperación británica, el European Centre for Development Policy Management (un *think tank* con sede en Maastricht y Bruselas) y FRIDE. En todas ellas se recalca la importancia de un liderazgo político en los países socios que interiorice la visión del desarrollo como transformación de las estructuras estatales y abandone los comportamientos neopatrimoniales en el manejo de los asuntos públicos y, en consecuencia, la necesidad de un sistema de incentivos que penalice los comportamientos anti-desarrollistas muy frecuentes entre los líderes políticos de los PED. Ello pasa porque la propia cooperación estimule la apropiación inclusiva o democrática (la *Declaración de París* no define criterios para la calidad de la apropiación), introduciendo en el apoyo presupuestario general y sectorial medidas para fortalecer a los parlamentos, los organismos intermedios (sindicatos, patronales y cámaras, partidos políticos), los niveles subnacionales de gobierno (descentralización), el sistema judicial de garantías y escrutinio, y las organizaciones de la sociedad civil. Sobre estos aspectos véanse Zimmermann (2007), Armon (2007), Booth (2008), Philippe (2008), y Meyer y Schulz (2008).

deletéreos para las infraestructuras y el capital social, crecimiento demográfico incontrolado y degradación ambiental— retrasan los efectos de las estrategias nacionales de reducción de pobreza.

A su vez, el *Consenso de Monterrey* aludió a otro de los problemas vinculados a las trampas de desigualdad en ALC: la corrupción. La corrupción sería responsable de debilitar la eficacia de la ayuda, lo que alude indirectamente al tema de la fungibilidad, por cuanto aquella supone “un grave obstáculo que entorpece la movilización y asignación eficientes de recursos que deberían destinarse a actividades indispensables para erradicar la pobreza y promover un desarrollo económico sostenible” (NNUU, 2002, pág. 4). La agenda de eficacia de la ayuda se une, pues, a la de eficacia del Estado y la buena gobernanza; convergencia especialmente patente en el acervo comunitario sobre cooperación y en la reflexión del Banco Mundial, el BID, la CEPAL y la OCDE sobre la importancia de medidas redistributivas estáticas (vía ingreso) y dinámicas (vía gasto)⁴².

En la *Declaración del Consejo y la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea* (UE, 2000), se incluyó ya la referencia explícita —que fue introducida a instancias de España— a “fomentar las estrategias de reducción de pobreza en los países de renta media en los que siga siendo elevada la proporción de población pobre”. Por su parte, el *Consenso europeo de desarrollo* reiteró dicho apoyo (UE, 2006a, arts. 10, 24, 61 y 66), ya que “muchos países de renta media-baja se enfrentan al mismo tipo de dificultades que los de renta baja”, y también aludió al combate a “las desigualdades en el reparto de las tierras y los recursos naturales” (art. 92), y a otras desigualdades como las educativas (art. 96) y por género y raza (arts. 92 y 97), sin olvidar las agendas anticorrupción (arts. 17, 20, 86, 88) y de promoción de la buena gobernanza (arts. 7, 12, 20, 60, 61, 86, 87 y 89), tan importantes para ALC.

La reflexión comunitaria sobre el contrato ODM resulta particularmente pertinente en este contexto, dado que ALC cuenta con un buen número de países con planes nacionales de desarrollo (algunos considerados ejemplos de buenas prácticas, caso de los de Bolivia 2006-2010, Colombia 2006-2010, Ecuador 2007-2010, o México 2007-2012), hay estabilidad macroeconómica y los sistemas de manejo de las finanzas públicas están más desarrollados que en los países de África Subsahariana, hacia los que se enfoca inicialmente el contrato ODM (la mayoría de los ACP). En ese sentido, debería aprovecharse dicho contrato en el marco de la *Asociación estratégica reforzada UE-ALC* (Comisión, 2005), y de las prioridades sectoriales para la región del *Instrumento de la financiación para el desarrollo* (UE, 2006b), con el fin de promover enfoques programáticos vinculados a las reformas institucionales para mejorar la cohesión social y a reducir los niveles de desigualdad en los países de renta media-baja (Alonso, 2007). Algunos autores concretan dicho enfoque en programas para proporcionar servicios o financiar inversiones (que los gobiernos sean incapaces de obtener) dirigidas a los pobres, en cuantías condicionadas directamente por la calidad de la gobernanza (Radelet, 2004). En todo caso, es necesario conciliar las agendas de los donantes con las de los países latinoamericanos: éstos buscan en la asociación con la UE la liberalización efectiva del comercio y no la cohesión social ni la gobernabilidad democrática, de la misma manera que en los acuerdos comerciales con EEUU quieren “comercio más ayuda” y no sólo “comercio, en vez de ayuda” (Birdsall y Hakim, 2007). Ello pone sobre la mesa en ambos casos la necesidad de aumentar la coherencia de las políticas de los principales

⁴² Sobre la doctrina del Banco Mundial, el BID y la CEPAL véase Domínguez (2009). En cuanto a la OCDE, desde la llegada del mexicano Ángel Gurría en 2006 a la Secretaría General, se ha situado a la cabeza de la reclamación de reformas fiscales y del gasto de carácter progresivo (OCDE, 2007 y 2008). Estas reformas también han sido identificadas entre las cinco primeras soluciones de la *Consulta de San José* de 2007 (en forma de programas de desarrollo temprano de la niñez y programas de transferencias condicionadas en salud y educación a las familias pobres) —véase apartado 2.3.

donantes en su relación con los países de renta media en general (Alonso, 2007), y los de ALC en particular.

Pero, dejando al margen las actuaciones de los donantes, ¿cuál ha sido la participación de los países de ALC en la agenda de la eficacia? Si se analiza su presencia en los tres Foros de Alto Nivel sobre eficacia de la ayuda se observa una tendencia a involucrarse de manera gradual. En Roma estuvieron presentes sólo cuatro países latinoamericanos (Guatemala, Honduras, Nicaragua y Bolivia), además del BID y la Corporación Andina de Fomento. En París, que incluye una escueta mención a la desigualdad y al hecho de que “la corrupción impide que los donantes confíen en los sistemas de los países socios” (II FAN, 2005), participaron siete (los cuatro de Roma, más México, Brasil y República Dominicana). Accra, por su parte, contempló ya una amplia participación, con 12 países (los de París, más Haití, El Salvador, Ecuador, Perú y Colombia). Especialmente destacada fue la actuación colombiana —que se había sumado a la *Declaración de París* en noviembre de 2007—, que promovió la inclusión en el texto final de las referencias al papel de los países de renta media dentro de la nueva arquitectura de la ayuda, la desigualdad como asunto prioritario para la cooperación internacional (“el abordaje de las desigualdades en términos de ingreso y de oportunidades dentro de cada país [...] es fundamental para el progreso internacional”) y la adecuación de la *Declaración de París* a las particularidades regionales de la cooperación sur-sur y al papel que puedan tener las empresas como actores de desarrollo (III FAN, 2008; Acción Social, 2008).

Pero la inclusión de estos temas también tiene que ver con el proceso llevado a cabo en las tres Conferencias Internacionales para el Desarrollo con los Países de Renta Media (2007 en Madrid, junio de 2008 en San Salvador y agosto de 2008 en Windhoek) que ha generado un importante acervo de reflexiones, a partir del diagnóstico común liderado por España (Alonso, 2007), de los factores para mejorar la eficacia de la ayuda en los países de ingreso intermedio. En concreto, cinco son los elementos que se consideran como críticos: *i)* la apropiación, lo que exige que la ayuda responda a la estrategia de desarrollo elaborada por las instituciones del país socio; *ii)* la estabilidad de los flujos, lo que implica ayuda programable en marcos temporales de medio plazo; *iii)* la coordinación de los donantes, lo que apela a la necesaria división del trabajo; *iv)* la subordinación de la condicionalidad a la apropiación, limitando aquella a la adecuada gestión de la ayuda; y *v)* la capacidad de absorción para reducir la tendencia de la ayuda a generar impactos con rendimientos decrecientes (MAEC, 2007, págs. 24-25). En la misma línea, la influencia que el mexicano José Ángel Gurría, como secretario general de la OCDE, está ejerciendo para la ampliación de la institución a cinco nuevos miembros (dando entrada a Chile) y fortalecer la vinculación con otros cinco (entre ellos Brasil) aprobada en enero de 2008, podría activar la reflexión del CAD, hasta ahora inédita, sobre la eficacia de la ayuda en los países de renta media, con las consiguientes repercusiones para ALC.

En Accra se acordó, además, extender la cobertura de las recomendaciones del CAD (CAD, 2001b) sobre desvinculación de la ayuda para todos los PPME, lo que ha permitido añadir a la lista de ALC (inicialmente sólo integrada por Haití) a Bolivia, Dominica, Granada, Guyana, Honduras y Nicaragua⁴³. Y, sobre todo, en Accra se retomó el potencial de la cooperación sur-sur para el desarrollo de capacidades y la necesidad de apoyarla por parte de los donantes mediante la cooperación triangular, un asunto que ya se había tratado en Monterrey, que estaba recogido en el documento de *Asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina* y en el *Consenso europeo de desarrollo* a través del reconocimiento de algunos países de renta media-alta (Brasil y México) como “países-ancla a escala regional” (Comisión, 2005; UE, 2006a, art. 61) y que tuvo

⁴³ A su vez, Bolivia, Honduras y Nicaragua son tres de los cuatro países de la región que también fueron identificados como candidatos a estar en la vía rápida para conseguir los ODM en el *Proyecto del Milenio* (Proyecto del Milenio de NNUU, 2005, pág. 277).

especial relevancia en el proceso de Madrid-El Salvador-Windhoek (MAEC, 2007; II PRM, 2007; III PRM, 2008).

La propuesta de Colombia en Accra para acoger el Cuarto Foro de Alto Nivel en 2011 (Schulz, 2008) y la previsible incorporación a la OCDE de Chile y Brasil para entonces anticipan que la cooperación sur-sur y, con ella, la cooperación triangular, serán las próximas estrellas en el firmamento de las modalidades de la agenda de eficacia de la ayuda para ALC, como ya ha quedado patentizado en Doha (NNUU, 2008, arts. 38, 49 y 50), a la espera de que se celebre en Buenos Aires, en el primer semestre de 2009, la proyectada Conferencia internacional sobre cooperación sur-sur para conmemorar el 30 aniversario del llamado *Plan de Acción de Buenos Aires* (NNUU, 2007).

Y es que la cooperación sur-sur tiene una trayectoria de muy larga data, en la que varios países de América Latina han desempeñado históricamente un papel de liderazgo, que ahora empieza a reconocerse como lo que es: una doctrina latinoamericana de eficacia de la ayuda. En efecto, aunque las primeras acciones de cooperación sur-sur datan de la década de 1950 y es a partir de la creación de la UNCTAD en 1964 cuando se impulsan la cooperación técnica y la cooperación económica entre PED, fue en los setenta el momento de consolidación de esta modalidad de cooperación con la creación por parte del PNUD de la Unidad Especial de Cooperación Sur-Sur y la adopción en 1978 del llamado *Plan de Acción de Buenos Aires* (PABA) para promover y realizar la cooperación técnica entre 138 PED. Tras el paréntesis de los ochenta, en 1995 el Comité de Alto Nivel de NNUU para la revisión de la cooperación técnica entre PED identificó una serie de países ancla o pivotes, en función de su trayectoria y potencial para la cooperación sur-sur, entre los que estaban Argentina, Brasil (que contaba desde 1987 con su propia agencia, la Agencia Brasileña de Cooperación, ACB), Chile (Agencia Chilena de Cooperación Internacional, AGCI, desde 1990), Colombia, Perú, Costa Rica, México y Cuba (Xalma y Vera, 2008).

Como complementaria de la AOD, la cooperación sur-sur se fundamentó en muchos de los principios que luego han constituido los pilares de la agenda de la eficacia de la ayuda. Frente a la verticalidad de una ayuda políticamente condicionada o económicamente ligada, la cooperación sur-sur afirmó las relaciones horizontales en términos de asociación, respetuosas de la soberanía y las prioridades y sistemas nacionales (apropiación y alineamiento): así, el PABA establece que “el progreso de lo PED depende en primer lugar de sus propios esfuerzos”, expresa “la determinación del mundo en desarrollo de alcanzar la capacidad nacional y colectiva de valerse por sus propios medios”, e incluye un mandato para que la cooperación técnica se base “en el estricto respeto de la soberanía nacional, la independencia económica, la igualdad de derechos y la no injerencia en los asuntos internos”, dentro de una concepción “equitativa” de la cooperación (NNUU, 1978, arts. 4, 12, 13 y 21). Frente a la ayuda de oferta y autoservicio del donante, la cooperación sur-sur apostó por una cooperación técnica basada en el reconocimiento de las capacidades endógenas de los PED (mínima intervención) y el derecho a desarrollar conjuntamente capacidades (desarrollo de capacidades entre pares): la cooperación técnica es aquí un medio para “crear, adquirir, adaptar, transferir y compartir conocimientos y experiencias en beneficio mutuo” (NNUU, 1978, art. 5). Frente a los lechos de Procusto de los nuevos instrumentos, la referencia temprana a lo que ahora Doha canoniza: “soluciones a los problemas de [los países en] desarrollo en consonancia con sus propios valores, aspiraciones y necesidades especiales” (NNUU, 1978, art. 15a). Sin olvidar las vanguardistas referencias a la eficacia de la ayuda mediante el desarrollo de capacidades que luego sería el *cómo* del paradigma del desarrollo humano de los noventa (PNUD, 2008): “aumentar la eficacia de los recursos dedicados a la cooperación técnica general mediante la mancomunidad de capacidades” (NNUU, 1978, art. 15d).

Tras las conferencias de Monterrey, Madrid, El Salvador, Windhoek, Accra y Doha, la cooperación sur-sur se va a consolidar en ALC, como estrategia complementaria de la AOD, por

las claras ventajas que presenta en principio y por el alto potencial de algunos países de la región para implementarla. Entre las ventajas, se señalan tres: capacidad para generar mayor sentido de apropiación, mejor adecuación a las condiciones y necesidades de los países implicados, y generación de actividades de doble dividendo (desarrollo de capacidades en el donante y el receptor) (MAEC, 2007). Y es que la heterogeneidad de la región en términos de desarrollo humano y de capacidades permite aplicar una complementariedad del trabajo entre países de renta-media alta, como países ancla, y países de renta media-baja, como países socios. Así, la cooperación sur-sur podría conseguir una inclusión más activa de los países de renta media-alta en la agenda de la eficacia a medida que fueran graduándose en desarrollo (con lo que mejoraría de paso el sistema de incentivos de la ayuda internacional, que hasta ahora sólo reduce los apoyos según un país se desarrolla). Estos países ya tienen experiencias de desarrollo exitosas a través de su propio rendimiento en términos de crecimiento con equidad (Brasil y Chile) o crecimiento sostenible (Costa Rica), y también programas de transferencias sociales condicionadas (México, Brasil, Chile, Argentina) con evaluaciones de impacto muy favorables.

Estos programas de transferencias condicionadas a la inversión en capital humano (educación, salud y alimentación) y al desarrollo de capacidades (capacitación para el empleo, esquemas de seguridad social, mediación y acompañamiento familiar) se consideran, de acuerdo a una reciente evaluación de la CEPAL, como “los principales instrumentos de reducción de la pobreza en una buena parte de los países de América Latina y el Caribe” (Villatoro, 2007, pág. 3)⁴⁴. Se trata de programas que emplean la asistencia material como incentivo para que las familias pobres utilicen la oferta pública de servicios, con el fin de mejorar la acumulación de capital humano y el desarrollo de capacidades. Todos parten de bases conceptuales comunes entre las cuales cabe destacar: la búsqueda simultánea entre eficiencia y equidad (el alivio de la pobreza en el corto plazo y el desarrollo del capital humano a largo plazo, atendiendo simultáneamente a las causas y consecuencias de la pobreza); el énfasis en la corrección de fallos de mercado a través de la creación de incentivos a la demanda con las transferencias condicionadas al cumplimiento de una serie de obligaciones de asistencia y cumplimiento de calendarios en temas de salud y educación; el empleo de un enfoque multidimensional del capital humano y las capacidades de toda la familia y el entorno, para generar sinergias y multiplicar impactos; la entrega de las transferencias a las mujeres de las familias beneficiarias, para maximizar la corresponsabilidad y fomentar el empoderamiento (poder de negociación y autonomía) de las mujeres al interior del grupo familiar y dentro de la comunidad; y la relevancia otorgada a los sistemas de monitoreo y evaluación de impacto para la gestión (con aplicación intensiva de TICs), el aprendizaje y el incremento de la transparencia y la correcta rendición de cuentas (Villatoro, 2007).

Entre los países pioneros en estas iniciativas están Brasil y México, cuyos programas actuales (Bolsa Familia, que empezó en 2003 y Progres/Oportunidades, que data de 1997, respectivamente) son los de mayor envergadura e influencia en la región. Estos y otros que se han replicado en casi todos los países de renta media-alta (Superémonos, de Costa Rica-2000; Chile Solidario-2002; Familias por la Inclusión Social, de Argentina-2005) y, de la mano de la cooperación sur-sur con el apoyo de la cooperación triangular, en los de renta media-baja de ALC (como Programa de Asignación Familiar, de Honduras-1990; Red de Protección Social Mi Familia, de Nicaragua-2000; Familias en Acción, de Colombia-2001; Programa de Avance mediante la Salud y la Educación, de Jamaica-2001; el Bono de Desarrollo Humano, de Ecuador-2003; Red Solidaria, de El Salvador-2004; Tarjeta Solidaridad, de República Dominicana, Programa Juntos, de Perú, y Tekoporá, de Paraguay, los tres desde 2005; y el más reciente, Mi

⁴⁴ En rigor, el análisis de estos programas está sujeto a un incipiente debate. En febrero de 2009, el Banco Mundial convocó un panel de expertos en el que se expusieron como conclusiones el impacto positivo de estos programas en la reducción de pobreza, pero su nulo efecto sobre los rendimientos escolares y los niveles de salud (véase http://devex.com/blogs/17/blogs_entries/58917t). Para una visión crítica ver también Valencia (2008).

Familia Progres, de Guatemala-2008) están dando cobertura a porcentajes muy significativos de la población en México (25%) y Brasil (19%) y en países como Ecuador suponen el 1% del PIB sin financiación externa (Villatoro, 2007).

Dichos programas podrían exportarse desde los países de renta media-alta de ALC no sólo a su entorno inmediato como de hecho ha ocurrido, sino a otras regiones con el apoyo de la cooperación triangular, que permite encajar toda la gama de nuevos actores e instrumentos novedosos, como las empresas socialmente responsables en Alianzas Público-Privadas, contempladas en la doctrina de cooperación sur-sur cuando nadie hablaba de ello (NNUU 1978, art. 31) y que ahora se ha recuperado para el acervo de cooperación al desarrollo con países de renta media (PRM II, 2007, art. 9) y con el llamado *Consenso de California* (Desai y Kharas, 2008). Ello salvaría el principal estrangulamiento de la cooperación sur-sur, que es el problema de la financiación (Xalma y Vera, 2008), mientras que la generación de capacidades sigue mejorando. Algunos países de ALC cuentan con sistemas de ciencia y tecnología ejemplos de buenas prácticas (Argentina, Chile, Colombia, México y Perú), una de las recomendaciones que el PABA estableció para mejorar la eficacia de la cooperación técnica sur-sur (NNUU, 1978, art. 25). Muchos tienen ya su propia agencia de cooperación (además de la ACB y la AGCI, ahora actúan la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, desde 1996, la Agencia Peruana de Cooperación Internacional, desde 2002, y la Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional, desde 2007) o están en trance de crearla (caso de México, único de los ocho países observadores del CAD sin agencia propia, o Costa Rica), que es una de las recomendaciones principales para una adecuada gestión de la cooperación sur-sur (Simplicio, 2008). Finalmente, se ha creado una Comunidad de Aprendizaje sobre Programas de Transferencias Condicionadas, auspiciada por el Banco Mundial y que viene funcionando como red virtual desde noviembre de 2006. En enero de 2008, la comunidad realizó un encuentro en Cuernavaca, con la asistencia de representantes de Brasil, Chile, Colombia, México y El Salvador, en la que, por lo que se refiere a la cooperación sur-sur, se acordó “avanzar en la cooperación horizontal entre programas, especialmente para el fortalecimiento institucional local y de la gestión municipal, a partir del compromiso de apoyo mutuo” e intercambio de gestores, experiencias y lecciones aprendidas (Comunidad de Aprendizaje, 2008).

4. Conclusiones

En los albores de este nuevo siglo el sistema de cooperación internacional para el desarrollo se ha ido dotando de una nueva *arquitectura*, sustentada sobre un marco de acuerdos internacionales que recoge los consensos alcanzados tras más de medio siglo de experiencias de cooperación. Esta nueva arquitectura de la ayuda ubica a la lucha contra la pobreza —entendida desde una perspectiva multidimensional— y a la eficacia de las actuaciones —la medida en que se lograron los objetivos de desarrollo, teniendo en cuenta su importancia relativa— como banderas de la acción solidaria internacional, conformándose así dos *agendas internacionales de desarrollo* paralelas e íntimamente ligadas: de una parte, la agenda promovida por NNUU en torno a la definición de unos objetivos consensuados de desarrollo (los ODM); y, de otra parte, la agenda impulsada por el CAD y la UE sobre eficacia de la ayuda.

La aplicación de ambas agendas ha demostrado el calado suficiente como para afectar a las perspectivas de participación de los países latinoamericanos y caribeños en el sistema de cooperación internacional. La manifestación más evidente ha sido una modificación del “mapa de la ayuda”, progresivamente orientado hacia las regiones más pobres del Planeta y, consiguientemente, reduciendo su presencia en los países de desarrollo intermedio, en general, y en ALC, en particular. Pero, a su vez, los esfuerzos por conformar un escenario de cooperación más eficaz —impulsados especialmente por la *Declaración de París* y el *Consenso europeo de*

desarrollo— e impulsar las experiencias americanas de cooperación sur-sur brindan la posibilidad de articular un sistema más eficiente y participativo, y justifican un renovado énfasis de la comunidad internacional de donantes en esta región. El presente artículo revisa tanto la agenda de objetivos internacionales de desarrollo, como la agenda de eficacia de la ayuda, con la intención de evaluar su congruencia con los retos de desarrollo de ALC y desvelar en qué medida afectan a las perspectivas de participación de esta región en el sistema de cooperación.

Respecto a la agenda de objetivos universales de desarrollo, cabe concluir que el desempeño de ALC en los ODM ofrece un balance con luces y sombras, con una perspectiva alentadora de avance conjunto en buena parte de las metas —al menos respecto del 63% de los indicadores para los que existe información disponible—, y un reparto desigual de los progresos entre los distintos países de la región. En buena medida, estos contrastes se deben a las limitaciones y riesgos que implica la agenda de los ODM como referente de las estrategias de desarrollo de los países de ALC. En primer lugar, porque la nueva agenda ha supuesto una reorientación de la ayuda hacia los países más pobres, disminuyéndose, por tanto, la participación de ALC, y esta tendencia amenaza con agravarse si la actual crisis económica internacional menoscaba las cifras de AOD que desembolsan los donantes del CAD. En segundo lugar, porque —como consecuencia del proceso de reasignación global de recursos— ha incrementado notablemente la volatilidad de los flujos de AOD dirigidos a ALC, lo que afecta negativamente al impacto agregado de la ayuda. En tercer lugar, cabe destacar que algunas de las metas que plantean los ODM resultan por construcción más factibles —y por tanto menos ambiciosas— para ALC, que se ve favorecida por su menor ritmo de crecimiento poblacional, por su mayor tasas de elasticidad de la pobreza respecto del crecimiento en comparación con otras regiones del mundo, y por la menor dimensión de las “brechas del subdesarrollo” que debe cerrar.

En suma, aun siendo esperanzadoras las expectativas de cumplimiento de los ODM para ALC, lo verdaderamente relevante es valorar si constituyen una agenda de desarrollo apropiada y suficientemente ambiciosa. Se ha criticado desde distintos ámbitos que el progreso de la región no se agota con el cumplimiento de los ODM, resultando igualmente necesario avanzar en otros ámbitos complementarios del desarrollo. Entre otros, cabe destacar 11 retos pendientes —algunos de los cuales trascienden a la agenda de los ODM: *i)* implementar políticas de equidad que subyuguen la desigual distribución de los activos —tierra, capital, educación y tecnología—, contribuyendo a vencer así una de las principales rémoras para el cumplimiento de los ODM; *ii)* fortalecer el respeto de los derechos humanos y la diversidad cultural; *iii)* vigorizar las instituciones y los valores democráticos; *iv)* remediar los problemas asociados al mercado de trabajo —paro y baja calidad del empleo— y a las políticas de seguridad social; *v)* mejorar la calidad de la oferta educativa; *vi)* garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; *vii)* empoderar a la mujer; *viii)* detener la propagación del VIH/SIDA y otras pandemias; *ix)* reducir el elevado grado de vulnerabilidad con que se insertan los países latinoamericanos y caribeños en la economía internacional e incrementar la autonomía de sus políticas macroeconómicas; *x)* mejorar su capacidad competitiva, impulsando la transformación productiva, la modernización de las infraestructuras —tanto sociales, como económicas— y el progreso tecnológico; y, *xi)* resolver los problemas de violencia e inseguridad.

Al tiempo resulta necesario —y probablemente aun más importante— identificar las políticas y los procesos apropiados que debe implementar la región para avanzar en la consecución de una estrategia de desarrollo definida en términos de objetivos. Se han producido aportaciones recientes en este sentido: la primera debida a la CEPAL, que ofrece una revisión más matizada de la estrategia de los ODM para ALC; la segunda debida a la iniciativa del Consenso de Copenhague (cuyo resultado queda recogido en la *Consulta de San José* de 2007), que ofrece un compendio de políticas de implementación prioritaria para lograr avances notables en los retos del desarrollo de la región. Las prescripciones políticas de ambos enfoques ofrecen un balance de

prioridades relativamente parejo —que incluyen, en todo caso, algunos de los temas candentes para ALC—, coincidiendo además en la vocación de proponer soluciones políticas concretas que permitan a la región avanzar en el proceso de desarrollo.

Respecto a la agenda de eficacia de la ayuda, ésta se encuentra en los orígenes mismos del sistema de cooperación internacional, si bien durante los períodos de “fatiga de la ayuda” —el de los noventa e, incluso, el breve retroceso de los años 2006 y 2007—, se ha reactivado y será la prioridad de aquí a 2010 (revisión de la *Declaración de París*) y 2011 (Cuarto Foro de Alto Nivel).

Dicha agenda fue liderada por el CAD que, entre 1996 y 2001 estableció la reorientación del sistema hacia una mayor horizontalidad y mínima intervención, con los principios de apropiación, alineación, armonización, gestión basada en resultados y rendición mutua de cuentas. El *Consenso de Monterrey* de 2002 añadió el fortalecimiento de las capacidades de absorción, el uso multiplicativo de la ayuda y la cooperación triangular y sur-sur, en lo que fue un reconocimiento de las especificidades de los países de renta media en la agenda de la eficacia.

Los Foros de Alto Nivel de Roma (2003) y París (2005) sobre armonización y eficacia, consolidaron los enfoques basados en programas y los nuevos instrumentos del apoyo presupuestario general y sectorial, para reducir la fragmentación y la volatilidad, lo que puso sobre la mesa la necesaria complementariedad y división del trabajo. Esta línea de trabajo fue asumida por la UE, que, con el acervo de doctrina de las “tres C” (complementariedad, coherencia y coordinación) y de la concepción contractual de la cooperación incluida en el *Consenso Europeo de Desarrollo*, lideró desde entonces la agenda de eficacia de la ayuda, junto con el CAD, mientras que NNUU se concentraba en la agenda de objetivos de desarrollo.

El *Código de Conducta* de la UE de 2007, aunque se centró únicamente en la complementariedad entre autoridades públicas (en el país socio, entre países favoritos y huérfanos y entre sectores dentro de un país), estableció la doctrina de la cooperación delegada. Paralelamente, el contrato ODM introducirá por fin incentivos tangibles (mayor predictibilidad de la ayuda) para los países que hayan desarrollado con éxito los programas de apoyo presupuestario general o sectorial y que puede ser una herramienta aplicable a algunos países de ALC.

Sin duda, el diálogo sobre la división internacional del trabajo y el contrato ODM serán dos de los puntos calientes en los próximos meses. Sobre el primero, está la fecha límite de junio de 2009 establecida en Accra, lo que implicará retomar las otras modalidades de complementariedad del *Código de Conducta* (la vertical y entre formas e instrumentos de ayuda), ahora que ya las organizaciones de la sociedad civil se han integrado en la agenda de eficacia de la ayuda (apropiación inclusiva y democrática). En el segundo caso, el desafío es replicar esta modalidad con el *Instrumento de Financiación para el Desarrollo*, ya que hasta ahora sólo estaba concebido para los países ACP, lo que beneficiaría a varios candidatos bien situados en ALC.

Dado que entre los grandes desafíos del sistema internacional de ayuda está el de su gobernanza y arquitectura es necesario dar un mayor protagonismo a los países de renta media, todavía “socios”, pero que, al graduarse progresivamente en desarrollo, son también donantes del sur (como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú, Costa Rica y Cuba). En ALC existen claramente dos “países ancla” (México y Brasil), que a través de la cooperación triangular pueden maximizar el rico acervo de experiencia que tienen en cooperación sur-sur y en sus propios programas públicos de reducción de pobreza (programas de transferencias sociales condicionadas).

En este aspecto la doctrina latinoamericana de eficacia de la ayuda —acuñada primero en el PABA, más tarde consolidada en Monterrey y en el proceso de Madrid-El Salvador-Windhoek, y que continuará en la Conferencia de Alto Nivel de Buenos Aires sobre cooperación sur-sur antes de mediados de 2009— representa un antecedente vanguardista de muchos de los principios de eficacia. Estos principios habrán de ser aprovechados por la comunidad internacional de donantes de cara a avanzar en la construcción de un sistema de ayuda más eficiente, aplicándose especialmente los relativos a la mancomunidad de capacidades (desarrollo de capacidades entre pares, de doble dividendo) y la participación del sector privado por medio de alianzas con el sector público en la cooperación internacional.

Finalmente, conviene destacar las importantes heterogeneidades existentes entre los países de ALC y al interior de los mismos. A pesar del buen desempeño experimentado de manera conjunta en la estrategia de los ODM, la región encierra enormes desigualdades interpersonales y espaciales en la distribución del ingreso y los recursos, que actúan como rémoras del desarrollo humano. Por tanto, una agenda holística y propiamente latinoamericana de desarrollo —en términos de objetivos, políticas y eficacia de las intervenciones— debe conceder una atención prioritaria a la reducción de las distintas manifestaciones de la desigualdad.

5. Referencias

- ACCIÓN SOCIAL (2008): “Colombia representó a la Región en Foro Mundial sobre eficacia de la ayuda”, *Boletín de Cooperación Internacional*, 30, págs. 1-4
- AG-CS (2008): *Synthesis of findings and recommendations*. Canadian International Development Agency, disponible en <http://acdi-cida.gc.ca/cs>
- ALONSO, J.A. (2005): “Objetivos de Desarrollo del Milenio: ¿Nueva agenda de desarrollo?”, *Cuadernos de Información Económica*, 187, págs. 49-57.
- ALONSO, J.A. (2006): “Eficacia de la ayuda: un enfoque desde las instituciones”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, nº 72, págs. 17-39
- ALONSO, J.A. (Dir.) (2007): *Cooperación con países de renta media*, Editorial Complutense, Madrid.
- ARMON, J. (2007): “Aid, Politics and Development: A Donor Perspective”, *Development Policy Review*, 25 (5), págs. 653-656.
- BIRDSALL, N. y HAKIM, P. (2007): “Poverty and Inequality in Latin America: How the U.S. Can Really Help”, *CGD Brief*, 09-10-2007, Center for Global Development, Washington.
- BOOTH, D. (2008): “Aid effectiveness after Accra: How to reform the «Paris agenda»”, *Briefing Paper*, 39, Overseas Development Institute, Londres.
- BOURGUIGNON, F. (2003): “The growth elasticity of poverty reduction: explaining heterogeneity across countries and time periods”, en EICHER, T.S. y TURNOVSKY, S.J. (Eds.): *Inequality and Growth. Theory and policy implications*, cap. 2, págs. 3 – 26, MIT Press, Massachusetts.
- BOURGUIGNON, F. y SUNDENBERG, M. (2007): “Is Foreign Aid Helping? Aid Effectiveness: Opening the Black Box”, *American Economic Review*, 97 (2), págs. 316-321.
- BOURGUIGNON, F., BÉNASSY-QUÉRÉ, A., DERCON, S., ESTACHE, A., GUNNING, J.W., KANBUR, R., KLASSEN, S., MAXWELL, S., PLATTEAU, J.P. y SPADARO, A. (2008): *Millennium Development Goals at Midpoint: where do we stand and where do we need to go?*, Comisión Europea, disponible en: http://ec.europa.eu/development/icenter/publications_en.cfm
- BURNSIDE, D. y DOLLAR, D. (2000): “Aid, Policies and growth”, *American Economic Review*, 90 (4), págs. 847-868.
- CAD (1996): *El papel de la cooperación para el desarrollo en los albores del siglo XXI*, OCDE, París.
- CAD (2001a): *DAC guidelines on Poverty reduction*, OCDE, París.
- CAD (2001b): *DAC recommendation on untying Official Development Assistance to the Least Development Countries*, DCD/DAC 2001, OCDE, París.
- CAD (2002): *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*, OCDE, París.

- CAD (2003): "Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery", *Good Practice Papers*, OCDE, París.
- CAD (2006): *Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery. Budget Support, Sector Wide Approaches and Capacity Development in Public Financial Management*, OCDE, París.
- CAD (2007): *Toward a better division of labour: concentration and fragmentation of aid*. OCDE, París.
- CAD (2009), *Development Database on Aid from DAC Members: DAC online*, OECD.Stat, disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/>
- CEPAL (2005): *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe*, Publicaciones de las Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- CEPAL (2009): *CEPAL STAT*, disponible en <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp>
- CLEMENS, M., RADELET, S. Y BHAVNANI, R. (2004): "Counting chickens when they hatch: The short term effect of aid on growth", Working Paper n° 44, Center for Global Development.
- CLEMENS, M.A., KENNY, C.J. y MOSS, T.J. (2007): "The trouble with the MDGs: Confronting Expectations of Aid and Development Success", *World Development*, Vol. 35, n° 5, págs. 735-751.
- COHEN, D. y JACQUET, P. (2008): "Which architecture for a more effective EU official development assistance system", mimeo.
- COMISIÓN EUROPEA (2005): *Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina*, COM (2005) 636 final, Comisión Europea, Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (2006a): *Financiación del desarrollo y eficacia de la ayuda. Retos que plantea el incremento de la ayuda de la UE durante el periodo 2006-2010*, COM (2006) 85 final, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (2006b): *Ayuda de la Unión Europea: realizar más, mejor y más rápido*, COM (2006) 87 final, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (2006c): *Como hacer más productiva la ayuda europea: un marco común para la elaboración de los documentos estratégicos nacionales y la programación plurianual común*, COM (2006) 88 final, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (2007): *Código de Conducta de la Unión Europea relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo*, COM (2007) 72 final, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (2008a): *The UE: a global partner for development. Speeding up progress towards the Millennium Development Goals. An EU Aid Effectiveness Roadmap to Accra and beyond. From rhetoric to action, hastening the pace fo reforms*, SEC (2008) 435, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (2008b): *The "MGD Contract". An Approach for Longer Term and More Predictable General Budget Support*, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas.
- COMUNIDAD DE APRENDIZAJE (2008): "Resumen del Recordatorio de Discusiones. Comunidad de Aprendizaje sobre Programas de Transferencias Condicionadas", Cuernavaca, mimeo.
- CONSENSO DE COPENAGUE (2008): "The outcome of Copenhagen Consensus 2008", Copenhagen Bussiness School, disponible en: <http://www.copenhagenconsensus.com/>
- CONSENSO DE COPENHAGUE PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2007): "Consulta de San José", Copenhagen Consensus Centre y BID, disponible en <http://www.copenhagenconsensus.com/Projects/CC%20Latin%20America.aspx>
- DESAI, R.M. y KHARAS, H. (2008): "The California Consensus: Can Private Aid End Global Poverty?", *Survival*, The International Institute for Strategic Studies.
- DEUTSCHER, E. y FYSON, S. (2008): "Improving the Effectiveness of Aid", *Finance and Development*, 45 (3), págs. 15-19.
- DEVARAJAN, S., MILLER, M. y SWANSON, E.V. (2002): "Goals for Development: History, Prospects, and Costs", *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 2819.
- DOMÍNGUEZ, R. (2009): "Desigualdad y bloqueo al desarrollo en América Latina", *Principios. Estudios de economía política*, 13, págs. 5-32.
- DOUCOULIAGOS, H. y PALDAM, M. (2009): "The Aid Effectiveness Literature: The Sad Results of 40 Years of Research", *Journal of Economic Surveys*, vol. 23, n° 3, págs. 433-461.
- EASTERLY, W. (2007): "How the Millenium Development Goals are Unfair to Africa", *Global Economy & Development Working Paper Series*, n° 14, The Brookings Institution, Washington.
- EASTERLY, W. (2008): "Introduction: Can't Take It Anymore?" en W. EASTERLY (ed.), *Reinventing Foreign Aid*, MIT Press, Cambridge (Mass) / Londres, págs. 1-43.

- EASTERLY, W. y PFUTZE, T. (2008): "Where Does the Money Go? Best and Worst Practices in Foreign Aid", *Journal of Economic Perspectives*, 22 (2), págs. 29-52.
- FAN I (2003): *Declaración de Roma sobre la armonización*, Primer Foro de Alto Nivel, Roma.
- FAN II (2005): *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo*, Segundo Foro de Alto Nivel, París.
- FAN III (2008): *Programa de acción de Accra*, Tercer Foro de Alto Nivel, Accra.
- FERREIRA, F.H.G. y RAVALLION, M. (2008): "Global poverty and inequality: a review of the evidence", *World Bank Policy Research Working Paper*, N° 4623
- FILMER, D. (2004): "If you build it, will they come? School availability and school enrolment in 21 poor countries", *Policy Research Working Paper*, n° 3340, Banco Mundial.
- FÜHRER, H. (1996): *The Story of Official Development Assistance. A History of the Development Assistance Committee and the Development Co-operation Directorate in dates, names and figures*, OCDE, París.
- GARCÍA MONTALVO, J. (2008). "Ciclos y ayuda al desarrollo", *Boletín Fundación BBVA*, 15.
- GASPARINI, L. y GUTIÉRREZ, F. y TORNAROLLI, L. (2007): "Growth and income poverty in Latin America and the Caribbean: evidence from households surveys", *Review of Income and Wealth*, 53 (2), 2007, págs. 209-235.
- GTZ (2007): *El mundo de conceptos de la GTZ*. GTZ, Eschborn.
- HEADEY, D. (2008): "Geopolitics and the effect of foreign aid on economic growth: 1970-2001", *Journal of International Development*, 20 (2), págs. 161-180.
- KEIJZER, N. (2008): "Whiter EC Aid?, WECA Briefing Note: the Code of Conduct on Complementarity and Division of Labour", ECDPM / Actionaid, disponible en <http://weca-acid.eu>
- KENNY, C. (2008): "What is effective aid? How would donors allocate it?", *The European Journal of Development Research*, 20 (2), págs. 330-346.
- KHARAS, H. y LINN, J.F. (2008): "Better Aid: Responding to Gaps in Effectiveness", *Policy Brief*, 2008-06, The Brookings Institution, Washington.
- KOCH, D.J. (2008): "A Paris Declaration for International NGOS?", *Policy Insights*, 73, OECD Development Centre, París.
- LARRÚ, J.M. (2005): "La Declaración de París-2005: principios para una ayuda eficaz y aplicaciones para las ONGD", *Revista de Fomento Social*, 60, págs. 243-281.
- LENSINK, R. y MORRISSEY, O. (2000): "Aid instability as a measure of uncertainty and the positive impact of aid on growth", *Journal of Development Studies*, n° 36, págs. 31-49.
- LEÓN, A. (2008): *Progresos en la reducción de la pobreza en América Latina. Dimensiones y políticas para el análisis de la primera meta del Milenio*, CEPAL y AECID, Santiago de Chile.
- LEVY, V. (1987): "Anticipated development assistance, temporary relief aid and consumption behaviour in low-income countries", *The Economic Journal*, 97.
- MAEC (2007): *Cooperación para el desarrollo con los Países de Renta Media*. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, disponible en <http://un.org/esa/ffd/events/2007mic/micS.pdf>
- MAXWELL, S. (2003): "Heaven or Hubris: Reflections on the New "New Poverty Agenda", *Development Policy Review*, 21 (1), págs. 5-25.
- MAXWELL, S. y RIDDELL, R. (1998): "Conditionality or Contract? Perspectives on Partnership for Development", *Journal of International Development*, 10 (2), págs. 257-268.
- MCGILLIVRAY, M., FEENY, S., HERMES, N. y LENSINK, R. (2006): "Controversies over the impact of development aid: it works; it doesn't; it can, but that depends...", *Journal of International Development*, 18, págs. 1031-1050.
- MEYER, S. y SHULZ, N.J. (2008): "Apropiación con adjetivos. Armonización de los donantes: entre la eficacia y la democratización. Informe de síntesis", *Documento de Trabajo*, 59. FRIDE, Madrid.
- MOLD, A., ÖLCER, D. y PRIZZON, A. (2008): "The Fallout from the Financial Crisis (3): Will Aid Budgets Fall Victim to the Credit Crisis?", *Policy Insights*, 85. OECD Development Centre, París.
- NNUU (1978): *Plan de Acción de Buenos Aires*, disponible en <http://tctd.unpd.org>
- NNUU (2002): *Consenso de Monterrey*, Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, Monterrey.
- NNUU (2007): *Informe del Comité de alto nivel sobre la cooperación Sur-Sur*, Asamblea General, Documentos Oficiales A/62/39.
- NNUU (2008): *Declaración de Doha sobre la financiación para el desarrollo*, Conferencia Internacional de Seguimiento sobre la Financiación para el Desarrollo encargada de examinar la aplicación del Consenso de Monterrey, Doha.

- NNUU (2009): *United Nations Statistics Division Millennium Indicators Database*, disponible en <http://unstats.un.org/unsd/mdg/Home.aspx>
- NNUU, OCDE, BM y FMI (2000): *2000. Un mundo mejor para todos. Consecución de los objetivos de desarrollo internacional*, Grundy & Northedge, Londres.
- NUNNENKAMP, P. (2008): "The myth of NGO superiority", *Development & Cooperation*, 49 (5).
- OCDE (2006): *DAC in Dates. The History of OECD's Development Assistance Committee*, OCDE, París.
- OCDE (2007): *Perspectivas Económicas de América Latina 2008*, Centro de Desarrollo de la OCDE, París.
- OCDE (2008): *Perspectivas Económicas de América Latina 2009*, Centro de Desarrollo de la OCDE, París.
- OLIVIÉ, I. (2005): "Punto muerto para el Milenio +5", ARI nº 124/2005, Real Instituto Elcano.
- OUATTARA, B. y STROBL, E. (2008): "Aid, Policy and Growth: Does Aid Modality Matter?", *Review of World Economics*, 144 (2), págs. 347-365.
- PHILIPPE, R. (2008): "Whiter EC Aid?, WECA Briefing Note: Budget support", ECDPM / Actionaid, disponible en <http://weca-acid.eu>
- PITA, J., JANÉ, E. y TÁBORA, R. (2008): "Mecanismos para mejorar la efectividad de la ayuda española para el desarrollo en El Salvador, Honduras y Nicaragua", *Documento de Trabajo*, 24, Fundación Carolina / CeALCI, Madrid.
- PNUD (2008): *El fomento de la capacidad: empoderamiento de las personas y las instituciones*, PNUD, Nueva York.
- PRM II (2008a): *Consenso de El Salvador sobre Cooperación para el desarrollo con países de Renta Media*, II Conferencia Internacional de Cooperación para el Desarrollo con Países de Renta Media, El Salvador.
- PRM III (2008b): *Windhoek Ministerial Declaration on Development Cooperation with Middle-Income Countries*, Third International Conference on Development Co-operation with Middle Income Countries, Windhoek.
- PROYECTO DEL MILENIO DE NNUU (2005): *Invirtiendo en el Desarrollo: un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, PNUD, Nueva York
- RADELET, S. (2004): "Aid Effectiveness and the Millennium Development Goals", *Working Paper*, 39, Center for Global Development, Washington.
- RAVALLION, M. (2005): "A poverty-inequality trade off?", *Journal of Economic Inequality*, 3 (2), págs. 169-181.
- ROESKE, K. (2007): "The Code of Conduct for a better division of labour in the development policy. Is it a real milestone?", *Brussels Focus*, Friedrich Ebert Stiftung.
- ROODMAN, D. (2007): "Macro Aid Effectiveness Research: A Guide for the Perplexed", *Working Paper*, 134, Center for Global Development.
- SACHS, J. (2005): *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*, The Penguin Press, Nueva York.
- SAITH, A. (2006): "From Universal Values to Millennium Development Goals: Lost in Translation", *Development and Change*, 37 (6), págs. 1167-1199.
- SANAHUJA, J.A. (2007a): "¿Más y mejor ayuda?: la Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo", en MESA, M.: *Paz y conflictos en el siglo XXI: tendencias globales. Anuario 2007-2008*, Ceipaz, Icaria editorial, Madrid.
- SCHULZ, N.S. (2007): "La división del trabajo entre donantes europeos: ¿Reparto del pastel o compromiso con la eficacia?", *Comentario FRIDE*, marzo.
- SCHULZ, N.S. (2008): "De Accra al 2011: Perspectivas para la gobernanza global de la ayuda", *Comentario FRIDE*, septiembre.
- SIMPLICIO, F. (2008): "Llevar a cabo la Cooperación Sur-Sur", Unidad de Cooperación Sur-Sur, PNUD.
- TARP, F. (2007): "Aid Does Work, but Beware of Great Expectations", *Poverty in Focus*, 12, págs. 10-11.
- TEZANOS, S. (2008a): "Modelos teóricos y empíricos de asignación geográfica de la ayuda al desarrollo", *Principios. Estudios de Economía Política*, nº 10, págs. 5-39.
- TEZANOS, S. (2008b): "Políticas públicas de apoyo a la investigación para el desarrollo. Estudio de los modelos de IxD en Canadá, Holanda y Reino Unido", *ICEI Policy Paper*, PP04/08.
- UE (1992): *Tratado de la Unión Europea*, en Diario Oficial de la Unión Europea, C 191 de 29 de julio de 1992.

- UE (2000): *Declaración del Consejo y la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea*, disponible en <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/r12001.htm>
- UE (2006a): *El Consenso europeo sobre desarrollo*, Diario Oficial de la Unión Europea, C46, de 24 de febrero de 2006.
- UE (2006b): *Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo*, Diario Oficial de la Unión Europea, L378, de 18 de diciembre de 2006.
- VALENCIA, E. (2008): “Las Transferencias Monetarias Condicionadas como Política Social en América Latina. Un Balance: Aportes, Límites y Debates”, *Annual Review of Sociology*, 34, págs. 499-542.
- VILLATORO, P. (2007): “Las transferencias condicionadas en América Latina: luces y sombras”, *Documento de la CEPAL*, Seminario Internacional *Evolución y desafíos de los programas de transferencias condicionadas*, Brasilia.
- WERKER, E. y AHMED, F.Z. (2008): “What Do Nongovernmental Organizations Do?”, *Journal of Economic Perspectives*, págs. 22 (2), 73-92.
- WHITE, H. (2002): “A Drop in the Ocean? The International Development Targets as a Basis for Performance Measurement”, Anexo 2 del *UK National Audit Office (NAO) report. Performance Management – Helping to Reduce World Poverty*, Department for International Development (DFID), Londres.
- WHITE, H. (2004): “Using development goals and targets for donor agency performance measurement”, en: BLACK, R. y WHITE, H.: *Targeting Development. Critical perspectives on the Millennium Development Goals*, Routledge, Londres.
- WHITE, H. y BOOTH, D. (2004): “Using development goals to design country strategies”, en: BLACK, R. y WHITE, H.: *Targeting Development. Critical perspectives on the Millennium Development Goals*, Routledge, Londres.
- WORLD BANK (1998): *Assessing aid. What works, what doesn't, and why*, Oxford University Press, Nueva York.
- WORLD BANK (2008): *World Development Indicators 2008*, Washington DC, CD-Rom.
- WORLD BANK (2009a): *World Bank Devdata. Millennium Development Goals*, disponible en <http://devdata.worldbank.org/gmis/mdg/data.htm>
- WORLD BANK (2009b): *Global economic prospects 2009. Commodities at the Crossroads*, The World Bank Press, Washington DC.
- XALMA, C. y VERA, J.M. (2008): “Iberoamérica y la cooperación sur-sur”, *Circunstancia*, 17. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, Madrid.
- ZEDILLO, E. (Dir.) (2002): *Informe de la conferencia internacional para el desarrollo*, Naciones Unidas, Nueva York.
- ZIMMERMANN, F. (2007): Report OECD Development Centre. Ownership in practice, OCDE, París.

6. Anexos

Anexo 1. Estrategias de reducción de la pobreza y planes de desarrollo nacionales en América Latina

País	Nombre del plan	Vigencia
México	Plan Nacional de Desarrollo	2007-2012
Costa Rica	Plan Nacional de Desarrollo	2006-2010
Ecuador	Plan Nacional de Desarrollo	2007-2010
Colombia	Plan Nacional de Desarrollo	2006-2010
Honduras	Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza (ERP)	2000-2015
Nicaragua	Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP)	2000-2015
	Plan Nacional de Desarrollo Humano	2008-2012
Haití	Stratégie Nationale pour la croissance et pour la réduction de la pauvreté	2008-2010
Bolivia	Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP)	2001-2015
Guatemala	Estrategia de Reducción de la Pobreza (Guate Solidaria Rural)	2006-2015
Paraguay	Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (ENRPD)	2000-2015
Rep. Dominicana	Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP)	2003-2015
Venezuela	Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación	2007-2013

Brasil, El Salvador, Cuba, Perú, Panamá, Argentina, Chile y Uruguay cuentan con estrategias y programas sectoriales, o con base territorial, relacionados con la promoción del desarrollo humano. Carecen, sin embargo, de una estrategia que integre en un sólo documento las distintas acciones de desarrollo.

México

Plan Nacional de Desarrollo

<http://pnd.presidencia.gob.mx/>

Objetivo general

“Búsqueda del Desarrollo Humano Sostenible, entendido como proceso permanente de ampliación de capacidades y libertades que permita a todos los mexicanos tener una vida digna sin comprometer el patrimonio de las generaciones futuras.”

Ejes

1. Estado de derecho y seguridad
2. Economía competitiva y generadora de empleos
3. Igualdad de oportunidades
4. Sustentabilidad ambiental
5. Democracia efectiva y política exterior responsable

Costa Rica

Plan Nacional de Desarrollo

<http://www.mideplan.go.cr/>

Objetivo

“Mejorar la coordinación de las diferentes instituciones que componen el sector público, y construir una visión unitaria e integrada del accionar de los sectores, para mejorar su eficacia y su eficiencia y garantizar una mejor asignación de los recursos públicos [...] incorporar las acciones contempladas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.”

Ejes

1. Política social

2. Política productiva
3. Política ambiental
4. Reforma institucional
5. Política exterior

Metas

1. Combatir la corrupción en todo el ámbito de la acción del sector público
2. Reducción de la pobreza y la desigualdad
3. Incrementar el crecimiento de la economía y el empleo
4. Mejorar la calidad y ampliar la cobertura del sistema educativo
5. Detener las tasas de crecimiento de la criminalidad, el tráfico de drogas y la drogadicción y revertir la sensación de creciente inseguridad por parte de todos los ciudadanos
6. Fortalecer las instituciones públicas y ordenar las prioridades del Estado
7. Recuperar y ampliar la infraestructura de transporte del país
8. Ennoblecere la política exterior y recuperar el papel de Costa Rica en el mundo

Ecuador

Plan Nacional de Desarrollo

<http://plan.senplades.gov.ec/>

Objetivo general

“Establecer un modelo de desarrollo privilegia la consecución del buen vivir, que presupone la ampliación de las libertades, oportunidades y potencialidades de los seres humanos, y el reconocimiento de unos a otros para alcanzar un porvenir compartido.”

Ejes

1. Desarrollo interno, inclusión, competitividad y empleo
2. Relaciones internacionales soberanas e inserción inteligente y activa en el mercado mundial
3. Diversificación productiva
4. Integración territorial y desarrollo rural
5. Sustentabilidad del patrimonio natural
6. Estado con capacidades efectivas de planificación, regulación y gestión
7. Democratización económica y protagonismo social
8. Garantía de derechos

Colombia

Plan Nacional de Desarrollo

<http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/tabid/54/Default.aspx>

Objetivos

1. Estado comunitario: desarrollo para todos
2. Política de defensa y seguridad democrática
3. Reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad
4. Crecimiento alto y sostenido
5. Gestión ambiental y del riesgo que promueva el desarrollo sostenible
6. Estado al servicio de los ciudadanos
7. Dimensiones transversales del desarrollo

Honduras

Estrategia de Reducción de la Pobreza (vinculada a la iniciativa HIPC)

<http://www.sierp.hn/>

Objetivo general

“Reducir la pobreza de manera significativa y sostenible, en base a un crecimiento económico, acelerado y sostenido, y procurando la equidad en la distribución de sus resultados, a través de un mayor acceso de los pobres a los factores de producción, incluyendo el desarrollo del capital humano, y la provisión de redes de seguridad social a favor de los sectores de la población en condiciones de extrema pobreza.”

Lineamientos estratégicos

1. Reducción sostenible de la pobreza
2. Zonas y grupos más vulnerables del país
3. Participación de la sociedad civil y descentralización de la ERP
4. Gobernabilidad y democracia participativa
5. Vulnerabilidad ambiental

Áreas programáticas

1. Acelerar el crecimiento económico equitativo y sostenible
2. Reducir la pobreza en las zonas rurales
3. Reducir la pobreza urbana
4. Invertir en capital humano
5. Fortalecer la protección social para grupos específicos
6. Garantizar la sostenibilidad de la estrategia

Nicaragua

Estrategia de Reducción de la Pobreza (vinculada a la iniciativa HIPC)

<http://www.imf.org/External/NP/prsp/2001/nic/01/073101.pdf>

Ejes

1. Crecimiento económico y reforma estructural
2. Mejor y mayor inversión en capital humano
3. Protección para grupos vulnerables
4. Gobernabilidad y desarrollo institucional

Plan Nacional de Desarrollo Humano

<http://www.pndh.gob.ni/>

Ejes

1. Políticas de necesidad (alimentación, agua, salud, cultura, deporte, vivienda, energía, etc.)
2. Políticas de ingresos (red vial, bancos de fomento, productividad, turismo, etc.)
3. Políticas de poder (fortalecimiento institucional, financiamiento, inversión)

Haití

Stratégie Nationale pour la Croissance et pour la Réduction de la Pauvreté (vinculada a la iniciativa HIPC)

<http://www.mpce.gouv.ht/dsrp.htm>

Pilares de actuación

1. Vectores de crecimiento: agricultura y desarrollo rural; turismo; infraestructuras; ciencia y tecnología
2. Desarrollo humano: servicios básicos
3. Gobernabilidad democrática: seguridad y justicia

Bolivia

Estrategia Bolivariana de Reducción de la Pobreza (vinculada a la iniciativa HIPC)

<http://www.imf.org/external/NP/prsp/2001/bol/01/033101.pdf>

Componentes

1. Empleo y oportunidades en el ingreso
2. Capacidades productivas para los pobres
3. Seguridad y protección
4. Promoción de la integración social y de la participación comunitaria

Guatemala

Estrategia de Reducción de la Pobreza (Guate Solidaria Rural)

http://www.segeplan.gob.gt/index.php?option=com_remository&Itemid=41&func=select&id=10

Objetivo final

“Reducir a la mitad la pobreza rural en 2015, con respecto a la observada en 1990”

Ejes

1. Protección social: desnutrición infantil e ingreso
2. Capacidades: salud, educación y participación comunitaria
3. Oportunidades: infraestructura vial y competitividad local
4. Patrimonio: vivienda y recursos naturales

Paraguay

Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad

<http://www.undp.org.py/enrepd/index.html>

Objetivo

“Un país con una mejor calidad de vida de su población en general y de los pobres en particular, en términos de riqueza, equidad e inclusión social.”

Ejes centrales

1. Generación de empleo e ingresos, con énfasis en el área rural
2. Mejoramiento del capital humano

República Dominicana

Estrategia de Reducción de la Pobreza

http://rsta.pucmm.edu.do/biblioteca/bvds/RDERP_SPA.pdf

Objetivo general

“Disminuir el número de hombres y mujeres pobres y así contribuir al desarrollo económico y social con equidad en la República Dominicana”

Dimensiones

1. Salud
2. Educación
3. Equidad de género
4. Vivienda y saneamiento
5. Sostenibilidad ambiental
6. Generación de ingresos
7. Desarrollo de capacidades institucionales para el seguimiento de la ERP

Venezuela

Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013

<http://www.cenditel.gob.ve/node/416>

Ejes

1. Nueva ética socialista
2. Suprema felicidad social
3. Democracia protagónica revolucionaria
4. Modelo productivo socialista
5. Nueva geopolítica nacional
6. Potencia energética mundial
7. Nueva geopolítica internacional

Anexo 2. Selección de indicadores de los ODM por países de ALC

Objetivo 1
Reducir la pobreza y el hambre

Población en extrema pobreza (según líneas de pobreza nacionales): 2001-2007						Prevalencia de la malnutrición (% menores de 5 años con insuficiencia ponderal): 2000-2006					
≥30%	29—20%	19—10%	9—5%	<5%	Sin datos	≥15%	14—10%	9—7%	6—4%	<4%	Sin datos
Bolivia	Colombia	Ecuador	Argentina	Chile	Anguila	Guatemala	Antigua y Barbuda*	Honduras	Belice*	Argentina	Anguila
Guatemala	Rep. Dominicana	El Salvador	Brasil	Uruguay	Antigua y Barbuda	Haití	Santa Lucía *	Nicaragua	Bolivia	Brasil	Barbados
Honduras		Panamá	Costa Rica		Barbados		Guyana *		Colombia	Chile*	Granada
Nicaragua		Perú	México		Belice				Costa Rica*	Jamaica	Montserrat
Paraguay			Venezuela		Cuba				Cuba*	México	Niue
					Dominica				Dominica*		Uruguay
					Granada				Ecuador		S. Kitts y Nevis
											S. Vicente y
					Guyana				El Salvador		Granadinas
					Haití				Panamá*		
					Jamaica				Paraguay*		
					Montserrat				Perú		
					Niue				Rep. Dominicana		
					Granadinas				Trinidad y Tobago		
					Santa Lucía				Venezuela*		
					S. Kitts y Nevis						
					Trinidad y Tobago						

Objetivo 2
Lograr la enseñanza primaria universal

Tasa de terminación de la primaria (% de edad relevante): 2000-2007						Gasto público por estudiante en primaria (% del PNB <i>per capita</i>): 2000-2006				
≥98%	98—95%	94—90%	89—80%	<79%	Sin datos	≥20%	15—19%	10—14%	<10%	Sin datos
Belice	Argentina	Anguila*	Costa Rica	Guatemala	Antigua y Barbuda	Barbados	Bolivia	Argentina	Ecuador	Anguila
Bolivia	Barbados	Cuba	El Salvador	Nicaragua	Guyana	Cuba	Colombia	Belice	Guatemala	Antigua y Barbuda
						S. Vicente y	Guyana	Brasil	Nicaragua	Dominica
						Granadinas	Jamaica	Chile	Perú	Haití
Brasil	Chile	Granada	Honduras		Haití					
Colombia	Dominica	Panamá	Jamaica		Montserrat					
		S. Vicente y								
Ecuador	Paraguay	Granadinas	Rep. Dominicana		Niue		México	Costa Rica	Rep. Dominicana	Honduras
México	Venezuela		Trinidad y Tobago		Uruguay		Trinidad y Tobago	El Salvador	Uruguay	Montserrat
Perú								Granada	Venezuela	Niue
S. Kitts y Nevis								Panamá	S. Kitts y Nevis	
Santa Lucía								Paraguay		
								Santa Lucía		

Objetivo 3
Promover la igualdad entre los géneros

Razón de niñas a niños en educación primaria y secundaria (%): 2000-2007				Mujeres en sectores no agrícolas (% del empleo no agrícola): 2000-2005					
≥101%	100—98%	97—90%	Sin datos	≥50%	49—45%	44—40%	39—35%	<35%	Sin datos
Argentina	Belice	Guatemala	Anguila	Antigua y Barbuda	Argentina	Belice*	Chile	Bolivia	Anguila
Barbados	Bolivia		Antigua y Barbuda	Nicaragua*	Barbados	Brasil	El Salvador		Belice
Brasil	Chile		Haití		Colombia	Costa Rica	Guatemala		Granada
Colombia	Cuba		Montserrat		Honduras	Cuba	México		Granada
Costa Rica	Ecuador		Niue		Jamaica	Dominica	Paraguay*		Guyana
Dominica	El Salvador				Santa Lucía	Ecuador	Perú		Haití
Honduras	Granada				Uruguay	Panamá	Rep. Dominicana		S. Vicente y Granadinas
Nicaragua	Guyana					Trinidad y Tobago			S. Kitts y Nevis
Panamá	México					Venezuela			
Perú	Paraguay								
Rep. Dominicana									
S. Vicente y Granadinas									
Santa Lucía									
S. Kitts y Nevis									
Trinidad y Tobago									
Uruguay									
Venezuela									
Jamaica									

Objetivo 4
Reducir la mortalidad infantil

Tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años (por cada 1.000): 2006					Inmunización contra el sarampión (% de niños entre 12 y 23 meses): 2006				
99—50%	49—20%	19—10%	<10%	Sin datos	≥98%	97—90%	89—80%	<70%	Sin datos
Bolivia	Brasil	Antigua y Barbuda	Chile	Anguila	Antigua y Barbuda	Argentina	Bolivia	Haití	Anguila
Guyana	Colombia	Argentina	Cuba	Montserrat	Belice	Barbados	Colombia	Venezuela	Montserrat
Haití	Ecuador	Barbados		Niue	Brasil	Chile	Costa Rica		Niue
Trinidad y Tobago	El Salvador	Belice			Dominica	Cuba	Jamaica		
	Granada	Costa Rica			El Salvador	Ecuador	Paraguay		
	Guatemala	Dominica			Granada	Guatemala	Trinidad y Tobago		
	Honduras	Santa Lucía			Nicaragua	Guyana			
	Jamaica	Uruguay			Perú	Honduras			
	México	S. Kitts y Nevis			Rep. Dominicana	México			
	Nicaragua				S. Vicente y Granadinas	Panamá			
	Panamá				S. Kitts y Nevis	Santa Lucía			
	Paraguay					Uruguay			
	Perú								
	Rep. Dominicana								
	S. Vicente y Granadinas								
	Venezuela								

Objetivo 5

Mejorar la salud materna

Tasa de mortalidad materna (estimada por cada 100.000 partos vivos): 2005					Partos atendidos por personal de salud calificado (% del total): 2006				
≥500	499—200	199—100	99—10	Sin datos	100%	99—95%	94—80%	79—50%	<50%
Guatemala	Bolivia	Argentina	Antigua y Barbuda (2000)	Anguila	Antigua y Barbuda	Argentina	Belice	Bolivia	Guatemala
Haití	Ecuador	Brasil	Barbados	Dominica	Anguila* (2000)	Brasil	El Salvador	Ecuador	Haití
	Guyana	Colombia	Belice	Granada	Barbados	Colombia	Guyana	Honduras	
	Honduras	El Salvador	Chile	Montserrat	Chile	Costa Rica	México	Nicaragua	
	Perú	Jamaica	Costa Rica	Niue	Cuba	Jamaica	Panamá	Paraguay	
		Nicaragua	Cuba	S. Vicente y Granadinas	Dominica	Rep. Dominicana	Perú		
		Panamá	México	S. Kitts y Nevis	Granada	Trinidad y Tobago			
		Paraguay	Santa Lucía (2000)		Montserrat* (2005)	Uruguay			
		Rep. Dominicana	Trinidad y Tobago		Niue* (2002)	Venezuela			
			Uruguay		S. Vicente y Granadinas				
			Venezuela		Santa Lucía				
					S. Kitts y Nevis				

Objetivo 6

Combatir las enfermedades

Prevalencia del VIH (% de población entre 15 y 49 años): 2007			Tuberculosis (incidencia por cada 100.000 habitantes): 2006				
2,5—1%	<1%	Sin datos	≥250	249—100	99—50	49—15	<15
Barbados	Argentina	Anguila	Haití	Bolivia	Brasil	Argentina	Antigua y Barbuda
Belice	Bolivia	Antigua y Barbuda		Ecuador	El Salvador	Anguila*	Barbados
Guyana*	Brasil	Dominica		Guyana	Guatemala	Belice	Costa Rica
Haití	Chile	Granada		Perú	Honduras	Chile	Cuba
Jamaica	Colombia	Montserrat			Nicaragua	Colombia	Granada
Panamá	Costa Rica	Niue			Paraguay	Dominica	Jamaica
Rep. Dominicana	Cuba	S. Vicente y Granadinas			Rep. Dominicana	México	Montserrat*
Trinidad y Tobago	Ecuador	Santa Lucía				Niue*	S. Kitts y Nevis
	El Salvador	S. Kitts y Nevis				Panamá	Trinidad y Tobago
	Guatemala					S. Vicente y Granadinas	
	Honduras					Santa Lucía	
	México					Uruguay	
	Nicaragua					Venezuela	
	Paraguay						
	Perú						
	Uruguay						
	Venezuela*						

Objetivo 7

Asegurar la sostenibilidad del medio ambiente

Acceso a una fuente de agua mejorada (% de la población): 2006						Emisiones de dióxido de carbono <i>per capita</i> (en toneladas métricas): 2004				
≥100%	99—95%	94—85%	84—75%	<75%	Sin Datos	≥15	9—5	4—2	<2	Sin datos
Barbados	Argentina	Antigua y Barbuda (2000)	Bolivia	Haití	S. Vicente y Granadinas	Trinidad y Tobago	Antigua y Barbuda	Argentina	Bolivia	Anguila
Montserrat*	Costa Rica	Belice (2000)	El Salvador	Anguila			Venezuela	Barbados	Colombia	Guyana
Niue*	Dominica	Brasil	Honduras					Belice	Dominica	Montserrat
Uruguay	Rep. Dominicana	Chile	Nicaragua					Brasil	El Salvador	Niue
	Ecuador	Colombia	Paraguay					Chile	Granada	Uruguay
	Guatemala	Cuba	Perú					Costa Rica	Guatemala	
	México	Granada	Venezuela *					Cuba	Haití	
	S. Kitts y Nevis	Guyana						Ecuador	Honduras	
	Santa Lucía	Jamaica						Jamaica	Nicaragua	
		Panamá						México	Paraguay	
		Trinidad y Tobago						Panamá	Perú	
								S. Vicente y Granadinas	Rep. Dominicana	
								Santa Lucía		
								S. Kitts y Nevis		

Objetivo 8

Fomentar una asociación mundial

Usuarios de internet por cada 100 habitantes: 2003-2007					Servicio de la deuda (% de las exportaciones de bienes y servicios): 2006				
≥46	45—30	29—15	14—0	Sin datos	15 %≥	14—10%	9—5%	4—2%	Sin da tos
Barbados	Anguila	Argentina	Belice	Montserrat	Argentina	Dominica	Bolivia	Chile	Anguila
Jamaica	Antigua y Barbuda	Brasil	Bolivia	Niue	Belice	Jamaica	Granada	Costa Rica	Antigua y Barbuda
	Santa Lucía	Chile	Colombia		Brasil	México	Guatemala	Guyana	Cuba
		Costa Rica	Cuba		Colombia	Rep. Dominicana	Haití	Barbados*	Montserrat
		Dominica	Ecuador		Ecuador	S. Vicente y Granadinas	Honduras		Niue
		Granada	El Salvador		El Salvador	Venezuela	Nicaragua		
		Guyana	Guatemala		Panamá		Paraguay		
		México	Haití		S. Kitts y Nevis		Perú		
		Perú	Honduras		Uruguay		Santa Lucía		
		S. Kitts y Nevis*	Nicaragua				Trinidad y Tobago*		
		Uruguay	Panamá						
		Venezuela	Paraguay						
			Rep. Dominicana						
			S. Vicente y Granadinas						
			Trinidad y Tobago						

Elaboración propia con datos de:

Fuente principal:

World Bank (2009a)

Fuente complementaria:

* CEPAL (2009)